
LA ESTRATEGIA DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES EN EL SECTOR DEL AUTOMÓVIL DURANTE EL DESARROLLISMO: ESTABLECIMIENTO DE UN GRADO DE NACIONALIZACIÓN

SERGIO LUIS DONCEL NÚÑEZ
VICENTE GONZÁLEZ MUÑOZ

La Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, se promulgó el mismo año en que fue aprobado el Tratado de Maastricht, una de cuyas grandes aportaciones fue el mercado único europeo, caracterizado por la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Era natural, por ende, que dicha Ley se concibiera —ya en su Preámbulo— como la última estación en un largo proceso de liberalización industrial iniciado en 1959.

Actualmente, los parámetros de la nueva regulación industrial son bien distintos. El objetivo principal no es ampliar la liberali-

zación. Ahora encontramos nociones y conceptos que resultarían muy extraños al legislador de 1992, sin duda embriagado por la integración en la Unión Europea. Nos referimos, por ejemplo, a la soberanía industrial, a la autonomía estratégica, y unido a lo anterior, a la Reserva Estratégica basada en Capacidades Nacionales de Producción Industrial (RECAPI), una de las novedades recogidas en el Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica¹, cuya denominación es reflejo de esa nueva orientación, y que enuncia entre sus objetivos la promoción y salvaguarda «de una mayor auto-

¹ El Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica fue aprobado por el Consejo de Ministros en fecha 10 de diciembre de 2024 para su remisión a las Cortes Generales. El texto está publicado en el Portal de Transparencia y en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

mía estratégica y resiliencia industrial, así como la contribución de forma directa a la seguridad europea, buscando reforzar su base tecnológica e industrial e invirtiendo en capacidades industriales propias» [art. 2.1.b)].

Se ha producido, pues, un cambio de paradigma muy notable. Tal circunstancia responde al agotamiento de la globalización y al cuestionamiento de las bondades del libre comercio de 2020 en adelante. Las cadenas de suministro fallan, hay actores estatales que utilizan la dependencia energética como arma y los gobiernos americano y chino subsidian sus industrias sin ambares, como explican Hidalgo Nuchera y Legarda Zaragüeta (2023: 66-73). El malestar social es cada vez más agudo. Ante esta tesitura el Estado se ve impelido a tomar las riendas para garantizar una industria nacional con capacidad de producir determinados recursos necesarios en la hipótesis de una crisis de seguridad pública, bélica, sanitaria o medioambiental, entre otras (Marín Pérez, 2023: 26). Una industria cuyos sectores estratégicos se intentan proteger por medio del control previo de las inversiones extranjeras, introducido en 2020.

Por consiguiente, se están articulando nuevos instrumentos que buscan, en suma, minimizar la dependencia del exterior, para lo que es indispensable el concurso de una industria nacional. Sería difícil, si tal es el fin, confiar en exclusiva en el libre juego de la iniciativa privada. Es necesario que el Estado ejerza, de nuevo, funciones de dirección y de planificación, y que apoye la producción local.

En este sentido, encontramos políticas del pasado que nos ofrecen materia de investigación. Concretamente, y habida cuenta de la importancia del sector del automóvil en la industria española, la estrategia de sustitución de importaciones aplicada en ese sector durante buena parte del siglo xx, en especial en el desarrollismo, constituye una muestra de intervencionismo eficaz

y pragmático. Puede ser tildado de eficaz no porque no acarreará costes, sino porque contribuyó a alcanzar el resultado que se perseguía. Y fue pragmático toda vez que fue adaptándose a las circunstancias del sector y nunca pesó más en la balanza el elemento dogmático en detrimento del realismo. Así pues, se produjeron ajustes, tensiones, negociaciones y correcciones que fueron moldeando esta política pública.

Esta estrategia, basada en la exigencia de un grado de nacionalización en la fabricación de vehículos², con la intención de incorporar a los mismos componentes fabricados en España y crear así una industria auxiliar potente, no ha sido lo suficientemente estudiada. De ahí que intentemos con este trabajo suplir esa laguna y presentar con detalle una medida proteccionista que fue relativamente exitosa. Parece improbable que el desarrollo de una industria de componentes de automoción en España se hubiera conseguido sin esa protección. Dadas las tendencias actuales, antes apuntadas, una medida así, aunque impracticable en los mismos términos en que se formuló, es un objeto de estudio de lo más apropiado.

En la estructura del sector del automóvil convergen dos tipos de industrias, la principal —produce los vehículos— y la auxiliar —fabrica los componentes y piezas de los vehículos—. La medida que nos disponemos a examinar iba en beneficio de la industria auxiliar, restringiendo las importaciones que la principal podía realizar para abastecerse de componentes. Por tanto, estamos ante una medida de naturaleza indubitadamente proteccionista.

En cuanto a la estructura del presente trabajo, se expondrá primeramente una historia de la automoción en España hasta los años setenta del siglo xx, con especial atención al sector de componentes y a las políticas públicas de fomento del mismo. Será objeto de comentario, a continuación, la

2 Creemos que una medida así implica, en efecto, una sustitución de importaciones. Como apunta Lasso de la Vega (1976: 72), la sustitución de importaciones difícilmente surge de forma espontánea: es el Estado el que debe fomentarla con medidas que pueden ser «desde las estrictamente arancelarias y de balanza de pagos —como la devaluación de la moneda— hasta las de promoción de sectores industriales que elaboran los productos que económicamente sean sustituibles». En nuestro caso, el grado de nacionalización no es un arancel ni una ayuda estatal, pero participa de la misma naturaleza que las medidas referidas, obligando a las industrias a incorporar productos nacionales en su producción, de manera que forzosamente se reducen las importaciones.

normativa del sector, sobre todo la directamente relacionada con la nacionalización, y con base en ella se valorarán sus resultados, aciertos e inconvenientes.

EVOLUCIÓN DEL SECTOR DEL AUTOMÓVIL Y DEL APOYO ESTATAL

En este epígrafe, no exhaustivo, si bien necesario para entender el contexto en que operaba la estrategia de sustitución de importaciones, seguimos, en esencia, los trabajos de Ortiz-Villajos (2001) y García Ruiz (2001).

El automóvil es, sin duda, el producto industrial más exitoso de la Historia desde su invención por Karl Benz en 1886: en la actualidad se producen casi 100 millones de vehículos (turismos e industriales) anualmente.

España sigue siendo a día de hoy el octavo productor mundial de automóviles, y el peso de la fabricación de automóviles y sus componentes supone más del 6 % del VAB industrial del país.

Aunque el gran desarrollo del sector del automóvil no se iniciará hasta la década de 1950, España contaba con una larga tradición de fabricación de automóviles y componentes, desde principios del siglo XX. La fabricación se realizaba de una manera muy artesanal y alejada de la producción en serie, dada la baja demanda de vehículos y la modesta dotación de capital de aquellas empresas.

El polo de desarrollo del incipiente sector se situó a principios de siglo en Barcelona, destacando la fábrica Hispano-Suiza, que alcanzó gran prestigio mundial, aunque con una producción muy reducida, de poco más de mil vehículos anuales. Las piezas más complejas, como los motores, eran de importación.

Por ello, la industria nacional de componentes se localizó, principalmente, en Barcelona, junto a los escasos fabricantes nacionales. También se desarrolló en otras zonas con tradición en industrias metálicas y de maquinaria como el País Vasco y, en menor medida, Madrid y Zaragoza.

Ya desde 1922 se inició una política de elevados aranceles a la importación de componentes con la idea de favorecer la nacionalización de la incipiente industria automovilística española.

Además de la industria nacional, destaca el establecimiento de la empresa norteamericana Ford en nuestro país, inicialmente en Cádiz (1920) y después en Barcelona (1923). Ford comenzó montando coches cuyas piezas eran en su totalidad importadas, pero progresivamente fue aumentando su nivel de nacionalización, contribuyendo al desarrollo de la industria auxiliar y a la implantación de los nuevos métodos productivos surgidos en Estados Unidos, mucho más eficientes y rentables, que supusieron el paso de una producción artesanal a una producción verdaderamente industrial.

A partir de la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930), se adoptaron nuevas normas dirigidas a una mayor nacionalización de la industria del automóvil. Se crea la Comisión Oficial del Motor y el Automóvil (COMA) y en 1927 se promulga la Ley de Protección a la Industria del Automóvil, que concedía a las fábricas españolas (que fabricaran vehículos con componentes nacionales en, al menos, un 50 %, y con el porcentaje de capital y personal nacionales exigidos por la Ley general de protección a la industria) reducciones tributarias y exenciones arancelarias sobre la maquinaria, así como ventajas aduaneras en la importación de piezas, elementos, productos intermedios y materias primas necesarias para la fabricación. La Ley sólo estuvo en vigor tres años, con resultados modestos.

La II República modificó la política de fomento de la industria nacional, estableciendo contingentes de importación. Esto originó escasez de vehículos. Al mismo tiempo, se intentó aumentar la nacionalización de la industria, a través de un Decreto de julio de 1931, mediante bonificaciones arancelarias para la importación de vehículos desarmados destinados a ser montados en España, a los cuales debía incorporarse una proporción creciente de elementos de fabricación nacional. Posteriormente, mediante otro decreto de diciembre del mismo año, se concretaban los términos de aplicación del anterior, estableciendo una

escala de porcentajes mínimos de los materiales en un 70 % de su peso en un plazo de seis años, determinando además las bonificaciones arancelarias a conceder cada anualidad de acuerdo con los porcentajes de nacionalización logrados.

Dado que el porcentaje de nacionalización se establecía en peso de las piezas, esta legislación favoreció a las plantas de montaje extranjeras en España, ya que les permitió seguir importando el grupo completo de motor y transmisión, es decir, los elementos de más alto valor añadido. La otra gran beneficiada fue la industria auxiliar, si bien es cierto que las piezas demandadas eran las de mayor peso y menor valor añadido. El marco normativo empezaba a dar ciertos frutos, incrementándose año tras año los porcentajes de nacionalización.

Sin embargo, el estallido de la Guerra Civil truncó este proceso, perjudicando especialmente a Ford y a la propia industria nacional de componentes, que sufrió un inevitable declive.

Nada más finalizar la guerra, las leyes promulgadas en 1939 establecieron las bases del apoyo estatal a la industria nacional y marcaron los sectores de interés preferente, entre los que se hallaba el automóvil.

El Ministerio de Industria impulsó un Decreto (febrero de 1940) cuyo objetivo era lograr la producción integral y urgente de un automóvil español, si bien con el inevitable apoyo tecnológico extranjero. Hubo interés por parte de empresas extranjeras como FIAT, Daimler Benz, Ford y la española Hispano-Suiza. Sin embargo, las luchas entre el Ministerio y el Instituto Nacional de Industria (INI) en aquella época dieron al traste con esta iniciativa.

El INI, dirigido por Juan Antonio Suanzes, quien tenía una enorme influencia sobre el propio Franco, decantó la balanza hacia dos proyectos presentados bajo su patrocinio: uno para la creación de ENASA (Empresa Nacional de Autocamiones), utilizando para ello la fábrica de Hispano Suiza; y otro para la producción de automóviles de turismo (SEAT) para instalar en Barcelona una nueva fábrica en la Zona Franca.

La nacionalización de la producción propugnada por el INI suponía la consecución de dos objetivos: a) la generación de tecnología nacional (que se impulsó con la creación del Centro de Estudios Técnicos de Automoción, CETA, dirigido por el prestigioso ingeniero Wifredo Ricart) y b) el abastecimiento de componentes nacionales. Sin embargo, esta tecnología nacional desarrollada por CETA no fue suficiente y SEAT tuvo que contar con FIAT como socio tecnológico, con una participación inicial en el capital del 7 %, que llegó al 36 % en 1967.

Mientras tanto, la industria de componentes vivió en la década de 1940 sus horas más bajas, luchando por mantener las plantas activas, dedicadas principalmente a la producción de recambios para el modesto parque de vehículos de la época.

A partir de la creación de ENASA (1946) y de SEAT (1950), las crecientes necesidades de la industria principal estimularon el desarrollo de la industria de componentes, principalmente en Barcelona, País Vasco, Madrid y Zaragoza. No obstante, a medida que se fueron instalando fabricantes extranjeros en otras zonas (FASA-Renault, en Valladolid; Citroën, en Vigo), también se fue desarrollando allí la industria auxiliar.

Ciertas piezas no se podían fabricar en España dada su complejidad y la falta de bienes de equipo necesarios (por ejemplo, bombas de inyección Diesel), lo que requería seguir importando componentes que estaban sometidos a licencias de importación, no sólo para promover la producción nacional, sino por la falta de divisas que sufría el país.

Se puede afirmar que la industria española del automóvil nació como la típica industria de sustitución de importaciones, con una fuerte intervención estatal. El automóvil fue uno de los principales impulsores del desarrollo económico español (Orella, 2014: 68). Entre 1958 y 1972 el valor de su producción creció al 21,7% anual, cuando el incremento medio en la industria fue del 10,4 %. Su participación en el valor añadido industrial fue del 10,6 % en 1972, sólo superada por el sector químico.

La protección de la industria nacional presentaba sus ventajas y sus inconvenientes. Los fabricantes establecidos en España se mostraron favor de los altos aranceles a los vehículos importados, pero deseaban una mayor liberalización para la importación de componentes. Evidentemente la industria auxiliar se oponía a esto último. El Gobierno, que quería proteger la industria nacional de componentes sin perjudicar la producción de coches, trató de limitar los permisos de importación a los componentes que no se producían en España. De todas formas, la importación de estos componentes requería un lento proceso burocrático, que ralentizaba o paralizaba la producción. Ante estas dificultades, los fabricantes tomaron diversas medidas: bien se integraron verticalmente, como fue el caso de ENASA, bien promovieron sus propias divisiones o filiales de fabricación de componentes, como fue el caso de Barreiros. Otras compañías, en cambio, optaron por la estrategia de convertirse en ensambladores, al conseguir garantizar una buena fuente de abastecimientos con proveedores nacionales y extranjeros, como fue el caso de FASA en Valladolid.

En los años 60 se mantuvo una resistencia sistemática por parte de las autoridades a la instalación de nuevos entrantes en el mercado de fabricantes de coches, si bien Chrysler llegó a España, de la mano de Barreiros y British Leyland a través de Nueva Montana Quijano, que instaló una fábrica en Landaben (Navarra), para producir los Austin Mini. Curiosamente, en 1966 se denegó una solicitud a Volkswagen para fabricar 125.000 coches al año. En los años ochenta, fue Volkswagen la tabla de salvación para SEAT, tras su ruptura con FIAT.

No obstante, con la llegada de la nueva década y la firma del Acuerdo Preferencial con la CEE, la situación cambió. A finales de 1972 fueron aprobados los *Decretos Ford*, que facilitaron la vuelta de este gigante del automóvil a España, con la construcción de la fábrica de Almusafes (Valencia), y posteriormente, ya en los ochenta, se produjo la última instalación de un gran fabricante en España: Opel en Zaragoza.

Lo que parecía claro, ya a mediados de la década de los sesenta, es que era necesario un gran volumen de producción para que las fábricas fueran rentables (se estimaba en 250.000 coches/año), lo que apuntaba a dos caminos inevitables: necesidad de exportar y de fusiones entre los fabricantes más pequeños.

Sea como fuere, y sin olvidar el gran número de intereses contrapuestos y los problemas de suministro de ciertas materias primas y componentes, lo cierto es que los sectores de fabricantes y de componentes alcanzaron en la década de los sesenta un desarrollo hasta entonces desconocido en España, con unas cifras de incrementos de fabricación anuales sólo superadas por Japón.

LA NORMATIVA REGULADORA DE LA INDUSTRIA Y, EN PARTICULAR, DEL SECTOR DEL AUTOMÓVIL

Las leyes industriales

La política industrial del franquismo tuvo un carácter marcadamente nacionalista, lo que resulta de todo punto evidente en las disposiciones legislativas que la ordenaban. La industria debía ser la base de la economía y, a través de sus capacidades, una forma de reducir la dependencia del exterior.

Semejantes ideas vertebran la Ley de 24 de octubre de 1939, de protección a las nuevas industrias de interés nacional (BOE de 25 de octubre de 1939), y la Ley de 24 de noviembre de 1939, sobre ordenación y defensa de la industria (BOE de 15 de diciembre de 1939)³, ambas encaminadas a «asegurarse el abastecimiento de productos estratégicos, aminorar la excesiva dependencia que nuestra industria padecía del comercio de importación y revalorizar los recursos potenciales de nuestro país» (Lasso de la Vega, 1976: 73).

La primera aborda la necesidad de «redimir a España de la importación de productos exóticos» susceptibles de ser producidos en el territorio nacional, para lo que intro-

³ La tercera ley industrial del franquismo fue la que creó el Instituto Nacional de Industria (Ley de 25 de septiembre de 1941; BOE de 30 de septiembre), cuyo objetivo era apoyar la industria nacional, con una clara orientación hacia la defensa y al «desenvolvimiento de la autarquía económica» (art. 1).

duce la declaración de industria de interés nacional cuando razones de la defensa o de la economía nacional así lo aconsejen (art. 1), declaración que lleva aparejada una serie de beneficios previstos en el artículo 2 (por ejemplo, reducción de impuestos hasta un 50%).

La segunda de las leyes citadas es, en cambio, una norma de mayor alcance que, bajo la premisa de una «amplia tutela estatal», establece diversas medidas de protección y de control estatal. Es una ley representativa del período autárquico del régimen franquista.

No es ocioso dejar constancia de algunos preceptos destacables de esta norma, puesto que constituyen la base de muchas de las medidas que se examinarán más adelante. Ya el artículo 1, que vincula la industria al Patrimonio Nacional, al tiempo que proclama su subordinación al «interés supremo de la Nación», es nítida expresión del abandono de las tesis liberales.

Y ello es manifiesto no sólo en el terreno de las declaraciones —tal vez más inocuo—, sino también en el extenso elenco de funciones que el artículo 4 reserva al Estado. Funciones que comprenden el sometimiento a autorización de la instalación de nuevas industrias, que requerirá «resolución favorable del Ministerio de Industria y Comercio». Asimismo, incluye la facultad de fijar «mínimos de existencias de materias primas a las empresas industriales concesionarias de servicios públicos»; la «dirección técnica española» en industrias de interés nacional o en aquellas insalubres o peligrosas que «por su importancia lo requieran»; y la incautación, en casos excepcionales, de empresas industriales, en interés de la defensa o economía nacionales.

Las nuevas industrias, de conformidad con el artículo 5, quedan sujetas a un conjunto de reglas que implican un alto nivel de *anclaje nacional*. Estas reglas afectan al capital social, que será propiedad de españoles en tres cuartas partes, e incluso íntegramente español en el supuesto de industrias de la defensa, así como a las decisiones societarias, donde opera la regla de tres cuartas partes de votos españoles, y a la administración de la sociedad, cuyos directores

y administradores deben ser españoles, a excepción de las sociedades anónimas, donde hay más margen para extranjeros. El artículo 8 declara la responsabilidad de los jefes de las empresas ante el Estado, «con elevado espíritu de subordinación al interés nacional».

Por si esto fuera poco, el artículo 10 obligaba a emplear productos de fabricación española en obras, instalaciones, servicios y adquisiciones en general que se realizaran con fondos estatales o provenientes de diversos sujetos, como empresas concesionarias de servicios públicos o que disfrutaran de algún género de beneficio público.

Un último precepto que debemos subrayar es el artículo 14, que condicionaba determinadas importaciones (materias primas, maquinaria...) a la «posibilidad del suministro nacional o sustitución por otros similares», previendo una colaboración entre la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria y la Dirección General de Industria.

En conclusión, la Ley de 24 de noviembre de 1939 era una norma netamente nacionalista. Su espíritu influirá en las disposiciones que diseñará el Estado en relación con la industria del automóvil.

Como es harto conocido, a la fase autárquica del franquismo le siguió, a partir de 1959, una fase de liberalización. Empieza entonces el desarrollismo, en el que es mayor la libertad para la iniciativa privada y se busca la integración en la economía global. No obstante, conviene apuntar que a) los cambios no fueron inmediatos; b) subsistió un dirigismo estatal considerable (a través, por ejemplo, de la planificación) y una política nacionalista, si bien adaptada a la evolución de la industria.

Un equívoco inducido por una lectura apresurada de la historia económica de aquellos años es considerar el Plan de Estabilización de 1959 como un corte limpio entre un período autárquico y de dirigismo, que habría fracasado estrepitosamente, y otro de liberalización y apertura. La realidad, empero, envuelve múltiples matices. Para empezar, el intervencionismo no fue definitivamente arramblado: con posterioridad a 1959 se dieron «intervenciones

públicas tan intensas como las que hubo durante el período autárquico» (Buesa y Pires, 2002: 160). Una de ellas es la que es objeto de este trabajo.

Por otra parte, el Plan de 1959 no es una impugnación de la política económica aplicada con anterioridad. Es, por el contrario, su colofón. Alcanzadas ciertas condiciones gracias a su intervención, que era imprescindible en la coyuntura de la reconstrucción tras la guerra civil y el conflicto mundial, que conllevaron las más penosas consecuencias para España, el Estado se retira y deja paso a la iniciativa privada.

Esta interpretación unitaria aparece avalada en la propia norma trascendental de aquel año, el Decreto-ley 10/1959, de 21 de julio, de ordenación económica (BOE de 22 de julio de 1959), la cual quiso reflejar en su preámbulo que el cambio de tendencia no era una corrección: se afirma que es necesario liberalizar y eliminar restricciones, pero esto es posible merced a las condiciones propicias creadas por la intervención. Además, se advierte: «La mayor flexibilidad económica que se establecerá gradualmente no supone en ningún caso que el Estado abdique del derecho y de la obligación de vigilar y fomentar el desarrollo económico del país». Como así ocurrirá en el caso que nos ocupa.

Finalmente, la Ley de 17 de mayo de 1958, de Principios del Movimiento Nacional (BOE de 19 de mayo de 1958), contenía un principio de subsidiariedad del Estado (principio X) y un mandato a éste para «intensificar el proceso de industrialización» (principio XII). En este sentido, López Bravo (1964: 15) declarará que a la Administración «le corresponde estimular todo género de iniciativas sanas, vigilar si se alcanzan los objetivos previstos o necesarios y en casos excepcionales —fieles al principio de la acción subsidiaria— actuar por sí misma».

De este modo, allí donde era débil la iniciativa privada, el Estado, a través de los planes de desarrollo, incentivó la creación de industrias que estarían en la base del espectacular crecimiento económico, como la naval, la química y la automovilística (Orellana, 2014: 68).

La normativa del sector del automóvil

Abordaremos ahora las normas que afectaban específicamente al sector del automóvil. Estas normas van a configurar una injerencia estatal en la industria —variable a lo largo de los años— apoyada en tres pilares, que son la autorización previa, el establecimiento de condiciones técnicas y de dimensión mínima y la obligación de cumplir una cuota de nacionalización. Mientras que las dos primeras medidas eran de aplicación general a la industria, la tercera sólo aparece en el sector del automóvil. Esta última determina una política de sustitución de importaciones.

La primera norma es un Decreto de 10 de febrero de 1940 dando normas para implantar la fabricación del automóvil en España (BOE de 25 de febrero de 1940). De ella hay que resaltar su voluntad de impulsar la industria automovilística, tanto por las necesidades del país como por sus repercusiones en la reconstrucción tras la guerra y en la tan anhelada independencia económica. El proceso estaba en manos del Ministerio de Industria y Comercio y, habida cuenta del precario estado del país, se nos antoja una ambición difícil de cumplir. El Decreto, de otra parte, prescribía la aplicación de los beneficios de que gozaban las industrias de interés nacional, regulados en la ya referida Ley de 24 de octubre de 1939, a las fábricas de automóviles.

Hasta finales de los años cincuenta se da un período de estabilidad normativa, con pocas novedades (Buesa y Pires, 2002: 162) y presidido por la discrecionalidad, ya que las exigencias estatales se negociaban caso por caso (García Ruiz, 2001: 142). En pleno cambio de tendencia, se dicta el Decreto 157/1963, de 26 de enero (BOE de 29 de enero de 1963). Norma de hondo calado, procede a la liberalización de la industria, definiendo una nueva función del Ministerio de Industria (orientar, facilitar y estimular). Ahora bien, hay otra función que resultará clave, concretada en la determinación de las características técnicas de las industrias.

La liberalización se traduce en la libre instalación, ampliación y traslado de las

industrias, dentro del territorio nacional, a excepción de las pertenecientes a distintos sectores estratégicos (art. 1.1), lista que puede ser ampliada mediante decisión de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) (art. 1.2).

Si bien es indiscutible el menor control respecto de lo que acontecía con Ley sobre ordenación y defensa de la industria, el artículo 2 faculta al Ministerio de Industria para «señalar las condiciones técnicas y de dimensión mínima que deberán reunir» una larga relación de industrias, entre las que se encuentra la de fabricación de automóviles.

La actividad regulatoria fue intensa en ese período: poco después se dictó la Orden de 16 de marzo de 1963 (BOE de 19 de marzo de 1963), del Ministerio de Industria, que señalaba las condiciones técnicas y de dimensión mínima de las industrias mencionadas en el Decreto citado anteriormente. No es nuestra intención analizar el devenir de las condiciones, que ya han sido objeto de crítica en otros trabajos (Buesa y Pires, 2002: 168 y ss.). En cambio, sí es menester precisar que el apartado 13, punto 13, establece el porcentaje de nacionalización, aplicable al sector del automóvil, sobre el valor en fábrica: «Todos los vehículos que se produzcan durante los dos primeros años de fabricación deberán lograr, como mínimo, un 70 por 100 de nacionalización sobre el valor en fábrica. Trascurridos los dos primeros años este porcentaje deberá alcanzar el 95 por 100».

Este grado de nacionalización era, en rigor, una obligación que recaía sobre los fabricantes, que debían «abastecerse en buena medida con suministros procedentes de la industria auxiliar local» (García Ruiz, 2001: 137). De acuerdo con Ortiz-Villajos (2010: 154), no era una medida exclusivamente adoptada en España y obedecía a una reivindicación histórica de los fabricantes de componentes, que buscaba el efecto de incrementar la compra de componentes nacionales al limitar las importaciones.

Menos de un año después fue derogada esta Orden, por medio de la Orden de 10

de febrero de 1964 (BOE de 13 de febrero de 1964), de idéntico objeto. En lo que atañe al grado de nacionalización, su apartado 4.1 mantiene la obligación, con un cambio, y es que el porcentaje exigido tras los dos primeros años de fabricación pasa del 95 % al 90%.

Esta obligación debió de generar problemas en la práctica, motivo por el cual se aprobó la Orden de 8 de julio de 1964, sobre nacionalización de vehículos (BOE de 18 de julio de 1964), dedicada por entero a esta materia y con la finalidad de atar cuantos cabos sueltos pudiera apreciar la industria. Es la norma más completa sobre este tema, por lo que será explicada con mayor nivel de detalle.

El Preámbulo de la Orden explica que no se pretende que la nacionalización se produzca mediante un «tránsito brusco», pero, como no siempre ha sido entendido así, se aprueba esta disposición para neutralizar «interpretaciones subjetivas» que obstaculicen «la política de nacionalización que preconiza el Ministerio de Industria».

La Orden se ocupa fundamentalmente a) del ámbito de aplicación del grado de nacionalización (que abarca nuevos modelos que vayan a fabricarse), b) de regular más exhaustivamente la cuota obligatoria, y c) de otros aspectos como el control y las sanciones.

Los apartados más importantes son el tercero y el cuarto, dedicados respectivamente al grado de nacionalización y a la presentación de un plan de nacionalización por las empresas afectadas.

El grado de nacionalización, frente a lo dispuesto en la Orden de 10 de febrero de 1964, sufre una modulación con la que se evita la brusquedad a la que alude el Preámbulo. De esta forma, los porcentajes por año son:

El instrumento que se prevé para ordenar el proceso es un plan de nacionalización que debía ser presentado al organismo provincial del Ministerio de Industria. El plan contenía toda la información precisa (programa de inversiones, características de los vehículos, programa de nacionalización acompañado de un escandallo base, programa de puestos de trabajo a crear y

FIGURA 1
PORCENTAJES DE NACIONALIZACIÓN

Primera unidad producida	70 %
Unidades producidas durante el primer año	80 % de media
Unidades producidas durante el segundo año	85 %
Desde la primera unidad producida el tercer año	90 %

Fuente: Elaboración propia

número de unidades a fabricar durante los tres primeros años, programa de importaciones en los esos tres años y relación detallada de proveedores nacionales) para que la Administración pudiera verificar el cumplimiento de la obligación. Era aprobado por la Dirección General de Industrias Siderometalúrgicas, previo informe de la Dirección General de Comercio Exterior. El apartado sexto permitía su modificación en casos excepcionales o de fuerza mayor.

Obviamente, la clave de todo este proceso es la comprobación del cumplimiento de los porcentajes establecidos, para lo que se tomaba como base el escandallo presentado por el fabricante.

Los cálculos a realizar son los siguientes:

- A partir del precio de venta al público (PVP), se restan el beneficio industrial, el margen comercial y el coste de distribución para obtener el valor total en fábrica del vehículo.
- A partir del valor total en fábrica del vehículo, se resta el valor CIF de los productos importados, incrementado a su vez con los derechos de aduanas y tarifa fiscal que han tenido que soportar para su importación.
- En el supuesto de productos semielaborados o materias primas exportadas temporalmente para su transformación en el extranjero y reimportadas de nuevo, sólo computa como producto importado el valor añadido en el exterior a dichos productos o materias primas. Sobre dicho valor añadido también se aplican los derechos de aduana y la tarifa fiscal.

- Una vez restados del valor total en fábrica los costes e impuestos indicados anteriormente, obtenemos el valor total nacional. El cociente entre el valor total nacional y el valor total en fábrica nos da el grado de nacionalización.

En resumen, hay que restar todos los costes originados en el exterior y los impuestos o tasas que de ellos se derivan para obtener el valor nacional del producto.

La Orden en cuestión también disponía la derogación de la Orden de 8 de agosto de 1962, por la que se concede a las empresas industriales actualmente establecidas la libertad de modificar el volumen de su producción (BOE de 10 de agosto de 1962), en la medida en que establecía diversas libertades susceptibles de colisionar con la obligación de nacionalización.

Hasta los años setenta no habrá ulteriores disposiciones tan detalladas como esta Orden, pero sí otras con mayor o menor incidencia en la política de nacionalización. Son dignos de mención los Decretos 1775 y 1776/1967, de 22 de julio (BOE de 25 de julio de 1967). El primero es de carácter procedimental, pues regula el régimen de instalación, ampliación y traslado de industrias. En él se determinaba que las industrias sometidas al mismo se clasificaban conforme a varios grupos. En concreto, en el grupo primero se incluían las industrias cuya instalación, ampliación o traslado requiere autorización previa (art. 2.1), en el segundo aquellas industrias que gozan de libre instalación siempre que se cumplan determinadas condiciones técnicas o de dimensión mínimas y en el tercero las industrias que disfrutaban de libertad total.

El segundo Decreto señala en su artículo 1 qué industrias se encuentran dentro del grupo primero, entre ellas la de fabricación de automóviles de turismo, y amplía notablemente el número de industrias que el Decreto 157/1963, de 26 de enero, exceptuaba de la libre instalación, ampliación y traslado. En el fondo, con este nuevo Decreto la excepción se transforma en la regla, de tal forma que la generalidad de las industrias debía contar con autorización. Como sostienen Buesa y Pires (2002: 167), «se produjo un salto cualitativo, ya que se pasó de aplicar la autorización previa sólo a unas pocas industrias estratégicas, a extenderla hacia una gran cantidad de sectores manufactureros».

Aunque estos decretos no tratan la nacionalización en el sector del automóvil, son evidencia de un cierto retorno a posturas más restrictivas frente a la mayor libertad que se había procurado conceder en 1963.

Ya en la década de los setenta se dictará una nueva disposición que, sin eliminar el grado de nacionalización, trae consigo modificaciones relevantes, fruto de la distinta situación de la economía y de las perspectivas que ofrecía una más estrecha relación con la Comunidad Económica Europea. El Decreto 3339/1972, de 30 de noviembre, por el que se regula la fabricación de automóviles de turismo en España (BOE de 7 de diciembre de 1972), a veces llamado *Decreto Ford*, se felicita de la «estricta regulación administrativa», donde está enmarcado el proceso de nacionalización, que ha posibilitado el desarrollo de ese sector y el establecimiento, como consecuencia de ello, de «una importante industria auxiliar». El Preámbulo alude seguidamente a la mayor apertura a que aboca el Acuerdo Preferencial con la CEE y marca como objetivos de estimular la producción de automóviles con grado de nacionalización, lo que mejorará la actividad de la industria auxiliar, y, al propio tiempo, «promover la presencia en el mercado de otros modelos de vehículos», los cuales podrán ser fabricados en España con un grado de nacionalización no inferior al 50 %, esto es, mucho menor de los grados ordinarios o generales, que en este Decreto son los mismos que los que fijara la Orden de 8 de julio de 1964.

Como es fácil de advertir, en este Decreto lo que interesa son las excepciones, pues demuestran una capacidad de ajuste en consonancia con las oportunidades del momento. La regla general se halla recogida en el artículo 3, que conserva los porcentajes de nacionalización ya examinados.

El artículo 4, sin embargo, permite, para las *fábricas ya instaladas*, compensar los excesos de nacionalización de unos modelos con la falta de nacionalización de otros (compensación en valor). Ahora bien, siempre que en los modelos deficitarios la nacionalización sea al menos del 50 %

Adicionalmente, el artículo 5 abre otras *dos vías* para fabricar vehículos con grado de nacionalización del 50 %:

- Que se exporten vehículos conforme al grado de nacionalización del artículo 3 y que el valor CIF de las piezas importadas para los vehículos autorizados de acuerdo con este artículo no rebase el 50 % del valor FOB de los vehículos exportados.
- Que se fabriquen piezas o componentes con nacionalización mínima del 90% en la propia fábrica de vehículos para la exportación, de manera que el valor CIF de las piezas importadas no supere el 50 % del valor FOB de las piezas exportadas.

El artículo 6 es el que justifica el apelativo de este Decreto, conocido como *Decreto Ford*. Con arreglo al mismo, el Ministerio de Industria podrá autorizar el establecimiento de líneas de fabricación a *nuevas* empresas fabricantes (léase Ford) bajo las condiciones que a continuación se detallan:

- Grado de nacionalización mínimo del 50 %.
- Inversión en activos fijos mínima de 10.000 millones de pesetas.
- Exportación de dos tercios de la producción.
- El valor CIF de las piezas importadas para estos automóviles no superará el

50 % del valor FOB de los automóviles exportados.

- No podrán vender cada año en el mercado nacional más del 10 % del total de ventas registradas el año anterior (limitación planteada para contentar a los competidores internos, recelosos de la entrada de Ford).

El Decreto fue acompañado de la Orden de 8 de marzo de 1973 (BOE de 17 de marzo de 1973), al objeto de desarrollar sus disposiciones. Principalmente establece la documentación que han de aportar las empresas para obtener la autorización previa y comprobar el cumplimiento de los mínimos de nacionalización, el cómputo del porcentaje de nacionalización y ciertas previsiones sobre el cumplimiento del plan. Esta Orden derogó la Orden de 8 de julio de 1964.

Hubo un segundo *Decreto Ford*, el Decreto 3757/1972, de 23 de diciembre, por el que se declara de interés preferente el sector de fabricación de automóviles de turismo (BOE de 29 de enero de 1973), coincidente con la presentación por parte de esa empresa de una petición para construir una gran planta de producción en Almusafes (Valencia) (García Ruiz, 2001: 147-148). A esta planta, que fabricaría el Ford Fiesta para toda Europa, se destinará la inversión de 10.000 millones de pesetas recogida en el Decreto 3339/1972, de 30 de noviembre.

Si en este Decreto ya es observable la relajación de los requisitos, el Real Decreto 816/1979, de 4 de abril, de ordenación del Sector Industrial de Fabricación de Automóviles de Turismo y sus derivados (BOE de 21 de abril de 1979), lleva a cabo una importante rebaja del grado de nacionalización exigido, en concordancia con el deseo de reestructuración de la industria española. La disminución sería paulatina, según el artículo 4.1: «Las Empresas fabricantes podrán disminuir progresivamente la diferencia de grado de nacionalización global, entre el porcentaje a que estuvieren obligadas en mil novecientos setenta y ocho y un mínimo del sesenta por ciento, de acuerdo con lo que se determina en la disposición transitoria del presente Real Decreto».

Con posterioridad a este último Real Decreto, no hay más previsiones sobre nacionalización. El Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre, sobre liberalización industrial (BOE de 14 de octubre de 1980), suprimió la autorización previa para la mayoría de industrias, limitándola a un reducido número de supuestos, pero nada dice sobre la nacionalización. Debemos entender, por tanto, que las sucesivas disposiciones en materia industrial, así como la entrada en la CEE en 1986, pusieron fin tácitamente a esta política y la obligación decayó. Es igualmente reseñable que la retórica que comienza a imperar no es la del desarrollo industrial, otrora la gran ambición, sino la de la reconversión o reestructuración, junto con la mayor libertad de empresa que garantizaba la Constitución de 1978, que sería incompatible con una nacionalización obligatoria.

LOS RESULTADOS DE LA ESTRATEGIA

Acerca del proteccionismo en la industria

Antes de valorar la estrategia de sustitución de importaciones cuya normativa hemos descrito, procede comentar un reproche general que se dirige a la regulación industrial del franquismo, consistente en que perseguía no tanto bloquear nuevas industrias, sino controlarlas en caso de necesidad (Buesa y Pires, 2002: 185). Aun cuando podemos dar conformidad a este diagnóstico, podría predicarse de otras muchas intervenciones no sólo propias de una dictadura como la franquista, pues son igualmente practicadas por regímenes democráticos. ¿O acaso en nuestro tiempo no se actúa sobre empresas privadas de surgir la necesidad e incluso por interés político? Es poco, entonces, lo que aporta semejante crítica.

El grado de nacionalización era una medida proteccionista que restringía importaciones. No hay duda de su impacto económico. La pregunta es si esto es efectivo y si lo fue en el caso concreto en que se aplicó.

Por lo pronto, descartemos la postura ortodoxa que condena de forma expeditiva cualquier clase de protección aduciendo que la menor competencia supone un encarecimiento del producto que perjudica a los consumidores ⁴. Además de la lógica del mercado, en una política pública como la presente existen otras consideraciones que ponderar, otros bienes en liza no necesariamente monetarios. En palabras de Fernández Quintas (1966: 11), la existencia de una industria automovilística posee importancia económica, pero es también cuestión de «prestigio nacional». La consecución de una industria propia, además, favorece la independencia y la seguridad nacional, objetivos de indudable trascendencia, por los cuales vale la pena asumir sacrificios.

Desde un punto de vista económico, con todo, no parece totalmente contraindicada la protección. Las desventajas y problemas a corto plazo se ven compensados a largo plazo con los frutos que provee una industria plenamente desarrollada. Así, en el corto plazo se producirá un incremento de los costes, tal vez problemas de desabastecimiento, el nivel tecnológico será inferior... Mas, en el largo plazo, siempre y cuando el proceso sea exitoso, surgirá una industria que genere insumos, blinde el empleo local (que será más estable y de calidad), mejore la balanza de pagos y, cubierta la demanda interna, pueda llegar a exportar.

Por lo demás, la sustitución de importaciones ha sido un instrumento usual en la industrialización de países en vías de desarrollo. Ésta fue la política económica practicada, entre los años cuarenta y finales de los ochenta del pasado siglo, por muchos países sudamericanos (Pampillón Olmedo, 2003: 40-41). De estas experiencias puede colegirse que una protección excesivamente

prolongada puede pervertir el proceso, ya que las empresas se vuelven ineficientes por mor de su dependencia de la protección del Estado, en tanto que una retirada a tiempo de éste, es decir, una liberalización, cuando ya se ha consolidado la industria que se pretende implantar, puede ser la fórmula acertada ⁵. Esta manera de actuar es la que dicta el sentido común. La finalidad de la protección es dotar al país de un sector industrial que, andando el tiempo, esté en condiciones de competir internacionalmente y valerse por su cuenta. Si esa protección no tiene fecha de clausura, la empresa será como un niño que, sometido a una constante tutela paterna, ve frustrados su crecimiento y autonomía. En esa coyuntura, los inevitables costes que implica la política proteccionista, que pueden justificarse apelando a los beneficios futuros, se vuelven permanentes, un oneroso precio para el país que nunca se traduce en ganancia colectiva.

No obstante, matizando la afirmación anterior, determinadas industrias, habida cuenta de su condición estratégica, sí pueden ser merecedoras de la intervención permanente del Estado, ya sea para garantizar su sostenibilidad, ya sea para frenar la entrada de capital extranjero.

Valoración del grado de nacionalización en el sector del automóvil

Tres son los aspectos que podemos evaluar con el fin de emitir un juicio crítico sobre el grado de nacionalización. En primer lugar, la calidad de la regulación. En segundo término, el nivel de cumplimiento. Por último, los efectos sobre el sector concernido.

4 Merlo Calvo (1966: 38) señala que el precio de los automóviles nacionales podía sobrepasar en algunos casos al 30 % de los precios internacionales, pero consideraba que el proteccionismo era necesario de acuerdo con los estudios de la Comisión de Transportes del Plan de Desarrollo sobre las posibilidades de ingreso en el Mercado Común Europeo, que «reconocía que la industria del automóvil necesitaría un período de protección no inferior a veinte años». Período que fue el tiempo que tardó España en ingresar en la CEE desde que se publicaran esas reflexiones.

5 Es muy esclarecedora la comparativa de Brasil y México frente a Corea del Sur y Taiwán expuesta por Bustelo Gómez (1996). Todos estos países erigieron barreras a la importación, con la diferencia de que las dos naciones asiáticas, a la vez que protegían sus infant industries, incentivaron que éstas exportaran por medio de un sistema de enlace entre exportaciones-importaciones (sólo las empresas que conseguían objetivos de exportación podían obtener licencias de importación) y estableciendo, por añadidura, una fiscalidad favorable, acceso preferente a crédito, reembolsos de aranceles... La protección en Brasil y México, sin embargo, fue ineficiente, debido a que no fomentó la orientación a la exportación de sus empresas y los incentivos para exportar se aprobaron de forma tardía. La conclusión es que la sustitución de importaciones puede ser útil en el marco de una más amplia estrategia de desarrollo que procure crear sectores exportadores.

Es difícil medir la calidad de una norma. Su adecuación a la situación que regula, simplicidad y respeto por la seguridad jurídica son algunas de las características a tener en cuenta en ese sentido. En este caso, la disposición principal es la Orden de 8 de julio de 1964. Para empezar, el propósito de esta norma es facilitar la aplicación del grado de nacionalización, habiéndose advertido dificultades en su aplicación. Es un texto no excesivamente amplio que sienta las bases técnicas y económicas del proceso de nacionalización. Contiene, pues, los puntos necesarios para dar respuesta al problema detectado. Pese a que la norma impone una serie de cargas administrativas a los fabricantes, el procedimiento es comparativamente sencillo. La Orden mejora la seguridad jurídica: gradúa la obligación por años y establece un plan de nacionalización que recoge todos los datos, el cual será aprobado por el Ministerio de Industria, previo informe del Ministerio de Comercio. De esta forma, tanto empresas como Administración saben a qué atenerse. Adicionalmente, no faltan en la norma casos de modificación del plan (por reducciones en los precios de venta al público y por causas de fuerza mayor) que introducen cierta flexibilidad.

En conjunto, la norma es clara, de fácil aplicación y bien acotada, con una única remisión (a la Orden de 10 de febrero de 1964).

Ciertamente, la conflictividad que origina esta norma —en forma de recursos administrativos y contenciosos— sería otro elemento digno de evaluación. Pero eso requeriría una investigación sumamente difícil, a causa del momento temporal en que se dictó, que complica mucho el conocimiento de los posibles litigios derivados de ella. Sea como fuere, el hecho de que estuviera en vigor casi nueve años es una señal a favor de su acierto como norma.

Por lo que se refiere al cumplimiento de la obligación, explica Merlo Calvo (1966: 24) que en España «se ha pretendido siempre obtener el mayor grado de nacionalización posible y, en efecto, gradualmente todas las fábricas, sin distinción, han alcanzado la nacionalización casi total; pues, con ligeras diferencias, las tres industrias que se encuentran en plena producción, han nacio-

nalizado más del 90 por 100 [Citroën, SEAT y FASA]». En consecuencia, era debidamente observada. En las sucesivas normas no es apreciable un reforzamiento progresivo del control o del régimen sancionador, lo que es indicio de cumplimiento voluntario.

Finalmente, abordamos el aspecto más problemático, que es el de los efectos de esta política proteccionista. Para intentar cuantificarlos, seguimos los datos sobre la estructura de la industria del automóvil aportados por Merlo Calvo (1966).

La fabricación en serie de automóviles de turismo en España comienza de la mano de SEAT y Renault, creadas en 1950 y 1951 respectivamente, y cuyas producciones se inician en 1953. A ellas se une Citroën, que comienza a producir en 1958, y en 1966 se une Barreiros, que a través de sus acuerdos con Chrysler comienza a fabricar el Simca 1000 y posteriormente los Dodge Dart y 3.700 GT. Por último, en ese año de 1966 también comienza la fabricación de los Morris y Mini por parte de Automóviles Hispano Ingleses S.A (AUTHI), en Pamplona.

Desde su creación, SEAT ocupa la posición de liderazgo en el mercado español de turismos, llegando en 1960 a fabricar el 78 % de las unidades producidas en España.

En cuanto a matriculaciones, a modo de ejemplo, en 1964 SEAT tiene el 64% de la cuota de mercado, frente al 26 % de Renault y el 6 % de Citroën. En ese año, las matriculaciones totales de turismos alcanzan la cifra de 113.000 unidades, muy próxima a la de turismos fabricados, dado que el mercado se halla autoabastecido, con un número mínimo de importaciones y exportaciones. Este liderazgo de la empresa pública española comenzó a declinar a partir de 1964, siendo más acentuada su pérdida de cuota de mercado en los años 70, quedándose en un 28 % en 1979, lo que conllevó graves consecuencias para su rentabilidad y continuidad, que quedan fuera del alcance de este trabajo.

Tal y como refleja la tabla, frente a un mercado muy consolidado, como el de Estados Unidos, cuya producción crece al 6 % anual en el periodo 1957-1965, los casos de España y Japón son claros ejemplos de mercados

emergentes, en los que la oferta a duras penas puede satisfacer la demanda. Todo lo que se fabricaba, se vendía, incluso con listas de espera.

En el periodo 1957-1965, Japón presenta un crecimiento de la producción de automóviles del 1.243 % (crecimiento medio anual de 155 %) y España ocupa el segundo lugar mundial en tasa de crecimiento de la producción con un 626,6 % para dicho periodo (crecimiento medio anual del 78 %). A nivel europeo, Italia se sitúa detrás de España con un incremento medio anual muy inferior al español, un 29 %.

Este espectacular crecimiento, como hemos visto, se destina al abastecimiento del mercado interno español, que no podía abastecerse del exterior por los elevados aranceles y que presentaba unas tasas de motorización muy bajas comparado con el resto de Europa.

En cuanto a la industria de equipos y componentes, el crecimiento de la producción de automóviles durante la década de 1950 permitió pasar de 429 fabricantes de componentes a 1.329 en 10 años.

El crecimiento se mantiene en la década de los sesenta: en 1967 la industria auxiliar contaba con 50.000 empleados y aportaba el 50 % del valor del vehículo. A final de la década se llega a los 90.000 empleos en la

industria auxiliar (un 40 % más de empleo que en los fabricantes de vehículos), con unas 1.700 empresas, distribuidas principalmente entre Cataluña (37,4 %), País Vasco (32 %) y Madrid (11,3 %).

Como observa García Ruiz (2001: 153), España logró una potente industria exportadora y la consolidación de una industria suministradora. Desde 1950 hasta 1970, la política de nacionalización permite la creación y consolidación en España de un sector de equipos y componentes con amplia participación del capital nacional, si bien esa propia protección regulatoria lo hacía poco competitivo frente al exterior, pues sus series eran más cortas y debía ofertar a precios superiores. Esta política tampoco evitó totalmente la dependencia tecnológica del exterior.

No se puede olvidar que esta política de nacionalización también respondía a un motivo hoy olvidado, y es que la gran escasez de divisas de España en aquellos años limitaba enormemente las posibilidades de importar productos, a lo que se unía nuestra eternamente deficitaria balanza comercial.

Antes ya hubo oportunidad de indicar que en el sector actuaban dos tipos de industria, aunque una determinada empresa podía crear su propia rama suministradora. En cualquier caso, es evidente que se daban intereses contrapuestos entre los fabricantes y los suministradores, que pedían

FIGURA 2
PRODUCCIÓN ANUAL DE VEHÍCULOS DE TURISMO (Miles de unidades)

Años	España	Francia	Alemania	Italia	Japón	Inglaterra	Estados Unidos
1957	21,9	723,6	1.044,0	319,2	46,8	860,4	6.108,0
1958	32,6	924,0	1.308,0	369,6	50,4	1.051,2	4.260,0
1959	37,7	1.084,8	1.500,0	470,4	78,0	1.190,4	5.592,0
1960	39,7	1.116,0	1.812,0	596,4	165,6	1.352,4	6.672,0
1961	53,2	987,6	1.908,0	693,6	249,6	1.004,4	5.544,0
1962	67,3	1.278,0	2.112,0	878,4	268,8	1.249,2	6.936,0
1963	79,4	1.453,2	2.412,0	1.105,2	408,0	1.608,0	7.632,0
1964	120,3	1.330,7	2.652,0	1.028,4	579,6	1.867,2	7.750,0
1965	159,1	1.347,5	2.698,0	1.068,0	628,6	1.713,3	9.033,0
65/57 por 100	626,5	86,2	158,4	234,6	1243,2	99,1	47,9
Incremento medio anual	78,3 %	10,8 %	19,8 %	29,3 %	155,4 %	12,4 %	6,0 %

Fuente: Merlo Calvo, 1966

un mayor nivel de protección y, en última instancia, obtuvieron la implantación del grado de nacionalización.

El tremendo crecimiento de la producción durante los años sesenta exigió constantes incrementos de capacidad a la industria auxiliar, tanto para suministrar piezas de primer equipo como para el mercado de recambios, lo que se tradujo en una necesidad de elevadas inversiones, cuyo coste de financiación era más elevado cuanto más pequeño era el productor de componentes. Esto llevó a algunos fabricantes de vehículos como Barreiros a constituir sus propias empresas de componentes. No buscaba Barreiros la integración vertical, sino la seguridad de suministro. Además, existía una cierta desconfianza entre ambos subsectores, o un desajuste entre la industria principal y la auxiliar (Ortiz-Villajos, 2010: 156), lo que ralentizaba los procesos de puesta en producción de nuevos componentes y originaba fallos de calidad iniciales.

La insuficiencia de la industria auxiliar motivó el intento del Gobierno de que se instalase en el polo de desarrollo Zaragoza un grupo de empresarios italianos del sector, hecho que dio lugar a la correspondiente respuesta de los locales cristalizada en la creación de SERNAUTO (García Ruiz, 2001: 147). El proyecto fue finalmente abandonado.

Aunque pueda entenderse, por ello, que el Estado estaba «atrapado entre dos frentes» (Ortiz-Villajos, 2010: 153), realmente actuó más bien como mediador entre ambas industrias, estableciendo una regulación que beneficiaba a la industria auxiliar, sin la cual los fabricantes habrían tenido pocos incentivos para realizar contrataciones locales. Pero el Estado fue sensible a las demandas de la otra industria y los requisitos se fueron relajando, sobre todo a partir de los casos de Ford y General Motors.

Una interpretación menos amable podría tachar todo esto como una captura del regulador por parte de la industria auxiliar. Si bien ello es opinable, toda vez que los fabricantes estaban en condiciones de ejercer mayor influencia en defensa de sus intereses, lo cierto es que el proteccionismo entraña costes. El objetivo de fondo, empero,

tiene un alcance nacional y, a largo plazo, la industria principal también puede verse beneficiada por la existencia de una industria suministradora local. En situaciones como las experimentadas estos últimos años, de interrupción de la cadena de suministros, o ante una escalada arancelaria que encarezca las importaciones, o bien una restricción de exportaciones en otros países, resulta ventajoso disponer una producción no dependiente del extranjero y lo más próxima posible, para disminuir costes logísticos.

A pesar de los beneficios provenientes del proteccionismo, el sector de componentes supo transformarse y adaptarse a los cambios regulatorios una vez que las exigencias de nacionalización se fueron suavizando tras la entrada en el país de Ford y General Motors. Estas implantaciones industriales dieron lugar a nuevos parques de proveedores en los alrededores de Almusafes y Figueruelas.

Así pues, a partir de los acuerdos preferenciales con la CEE y la entrada de Ford en España, la industria auxiliar tuvo que exponerse de manera creciente a la competencia internacional, en una época mucho más complicada que la década anterior por la crisis del petróleo y la irrupción de los fabricantes japoneses con nuevos métodos organizativos más eficientes y que incrementaban la calidad (sistemas *just in time*, robotización, etc.). Además, la industria japonesa fabricante de vehículos introdujo un nuevo sistema de relaciones con los proveedores, que pasaron a ser verdaderos socios con una muy elevada participación en el desarrollo de componentes, en un entorno de confianza mutua, que no existía en Europa ni en Estados Unidos.

El levantamiento de la protección en los años setenta afectó a la industria auxiliar, que ahora debía enfrentarse a la competencia extranjera, y hubo de modernizarse en consecuencia (Ortiz-Villajos, 2010: 159). Pues bien, que pudiera afrontar esa competencia exitosamente viene a demostrar que poseía ya la implantación y robustez suficientes como para no perecer fuera del abrigo del Estado. Es más, ese mismo autor expone cómo las exportaciones de la industria auxiliar fueron creciendo desde

principios de los setenta, mientras que a finales de los sesenta todavía dependía del mercado interior (*ibidem*: 160). Difícilmente puede argüirse, a la luz de esa evolución favorable, que el proteccionismo supuso un freno o una política fracasada.

En nuestra opinión, el inconveniente más espinoso de la nacionalización no sería el sobrecoste respecto de productos importados, por cuanto el precio de estos también habría sufrido un incremento a consecuencia de la importación (transportes, aranceles, seguros...). El verdadero problema residió en la insuficiencia en el abastecimiento: en pleno crecimiento del sector, la demanda de componentes fue superior a la capacidad de producirlos. Los problemas en el suministro son referidos en García Ruiz (2001: 146) y Ortiz-Villajos (2010: 152). Barreiros, inquirido acerca de la adecuación de la industria auxiliar a la obligación de nacionalización, contesta que precisa invertir para garantizar la seguridad del suministro (Barreiros Rodríguez, 1966: 75).

No obstante, y ante los datos de fabricación de automóviles, no sería exacto afirmar que la nacionalización lastró la fabricación. Quizá habría sido posible fabricar un mayor número de no aplicarse esa obligación, pero habría sido a costa de la industria auxiliar española y, por tanto, con consecuencias no deseadas para la economía española en su conjunto.

Con todo, reiteramos que, sin negar que esta política ocasionó, hasta cierto punto, un perjuicio a los fabricantes, que hubieran querido disfrutar de menos ataduras en lo tocante a sus proveedores, las ventajas que proporciona una industria auxiliar nacional también se extienden a ellos. Y el análisis que se realice de esta política no debe limitarse a los efectos entre particulares, sino que debe ponderar, asimismo, la conveniencia para la economía nacional y sus intereses estratégicos.

En conclusión, durante el período conocido como *desarrollismo*, los fabricantes de automóviles con plantas en España clamaban por la liberalización de las importaciones de componentes, mientras que paradójicamente se oponían a la instalación de nuevas fábricas de coches. El caso inverso aconte-

cía entre los fabricantes de componentes. En este enfrentamiento tuvo que mediar el Ministerio de Industria, en busca de tres objetivos considerados de interés nacional: el crecimiento económico, la creación de empleo industrial y el establecimiento de una industria nacional del automóvil lo más fuerte posible, en especial en el sector de componentes donde predominaba el capital español.

Por supuesto, sería muy aventurado atribuir a la política de nacionalización todo el mérito en la buena marcha del sector en general. La protección fue un factor importante entre otros muchos, aparte de que era lo común en Europa. Pero sí es posible defender que, en ausencia de esta protección, habría sido inviable crear un sector español de componentes.

Y no se advierte un dogmatismo inamovible en los responsables políticos. Al contrario, seguramente hubo más cálculo realista que ideología, y la evolución de la regulación así lo acredita. El propio López Bravo, Ministro de Industria entre 1962 y 1969, afirmaba que «producir en España artículos y bienes de equipo que ya se obtienen en otros países, permite —entre otros objetivos no menos importantes— sustituir importaciones que se venían llevando a cabo», reconociendo, no obstante, que la importación en una industria en expansión, como sucedía en España, «será siempre necesaria, aunque sólo sea para aprovechar las ventajas de la reducción de costes derivada de la especialización», y demandaba «desterrar una serie de complejos de inferioridad y de temores, residuos inevitables de los tiempos de forzosa autarquía» (1964:13-14).

Transcurrido medio siglo, tras las privatizaciones de SEAT en 1986 y la de Pegaso en 1990, ya no quedan empresas fabricantes de vehículos de capital español. Sin embargo, siguen existiendo las plantas de fabricación de coches que se crearon en aquella época en Vigo, Madrid, Pamplona, Zaragoza, Valencia, Valladolid, Palencia y Vitoria.

En cuanto al sector de equipos y componentes, se han consolidado grandes fabricantes de componentes españoles con amplia presencia internacional como Gestamp, Gonvarri, Grupo Antolín, CIE Auto-

tive, FICOSA, FAE, FERSA, etc. Son, como se dice en el sector, TIER 1 globales.

El sector de componentes factura unos 40.000 millones de euros al año, genera más de 200.000 empleos estables, supone más del 75 % de la cadena de valor del vehículo, exporta unos 25.000 millones de euros y realiza unas inversiones anuales en I+D de 1.300 millones de euros⁶. Se ha convertido en un sector con presencia y reconocimiento globales.

Algunas enseñanzas para la RECAPI

Hoy en día, nuestra pertenencia a la UE hace imposible, en principio, una política totalmente independiente en el sector del automóvil (García, Ruiz, 2001: 151). Ahora bien, las crisis acaecidas desde 2020, el retroceso del libre comercio y el surgimiento de nuevos principios informadores, como el de autonomía estratégica, son fenómenos que han devuelto a un primer plano las políticas tendientes a garantizar una industria nacional.

Como es sabido, el Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica regula la RECAPI, que había sido mencionada primeramente en la Estrategia de Seguridad de 2021, aprobada por el Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre. La RECAPI potenciará una producción nacional de recursos industriales en sectores estratégicos, así como favorecerá la capacidad de movilización y abastecimiento eficiente de dichos recursos en situaciones que lo demanden. El objetivo, pues, no es ambiguo u oscuro. Menos nítido es, en cambio, cómo alcanzar esa meta, que es donde reside el mayor reto de esta nueva herramienta. Porque se corre el peligro de alumbrar una normativa atinada en sus líneas generales, como es el caso, pero que fracase en su implementación por falta de idoneidad —o de financiación— de las medidas aplicables.

El artículo 33.1 del Proyecto de Ley de Industria y Autonomía Estratégica contempla que se adopten, en relación con los recur-

sos y capacidades incluidos en la RECAPI, y a fin de garantizar el suministro en situaciones de crisis y salvaguardar la base industrial que los produce, «medidas de planificación, control, coordinación, y producción industrial». Estamos ante una enumeración genérica, que no entra en detalles, y hay que suponer que se concretará más en el desarrollo reglamentario de la RECAPI.

Descartado el establecimiento de un grado de nacionalización, no son muchas las enseñanzas de la política proteccionista en el sector del automóvil que puedan valer de referente para la RECAPI. Ya que no lo esencial, se puede intentar replicar otros elementos de aquel ecosistema, como ahora se diría, esto es, la simplicidad y estabilidad de la normativa, el realismo frente al dogma y la flexibilidad si surgen oportunidades.

Pero la RECAPI, así como la más amplia noción de soberanía industrial que la sustenta, está destinada a toparse con dificultades que antes no concurrían. Por un lado, en la época estudiada todas las políticas públicas marchaban en la misma dirección y cooperaban entre sí. La política industrial era coherente con la comercial, fiscal, etc., y todas quedaban englobadas en un plan de desarrollo. Eso facilitaba la consecución de resultados y la predictibilidad en los designios del Estado. Ahora mismo una política favorable a la industria nacional adolecerá de un cierto grado de *inconsistencia*, ya que habrá de ser compatible con los compromisos climáticos adquiridos y respetuosa con el marco en que se encuentra España como Estado miembro de la UE. Asimismo, la continuidad de ciertas políticas no siempre está garantizada cuando hay cambios de gobierno.

Por otro lado, el marco regulatorio es mucho más complejo. Durante el desarrollismo, como se ha visto, no operaban las empresas con plena libertad, sino sometidas a severos condicionamientos, pero es dudoso que se alcanzara el nivel actual de complejidad. Tampoco recaían sobre ellas obligaciones fiscales, laborales y medioambientales tan exigentes como ahora⁷. Por ello, si la RECAPI quiere tener éxito, debe

⁶ Datos extraídos de la página de SERNAUTO. Consultada por última vez el 28 de octubre de 2024.

⁷ No juzgamos si son acertadas o no las mencionadas obligaciones. Tan sólo se pone de relieve una circunstancia que tiene influencia sobre la industria. El sector industrial no es la única prioridad del Estado, como es obvio, de forma que sus intereses pueden entrar en conflicto con políticas adoptadas en favor de otras prioridades.

evitar convertirse en una carga más, o en causante de más complejidad, y ser, por el contrario, un multiplicador de la industria merced al impulso y la colaboración estatal.

No todo está en manos del Estado: la participación de las empresas será decisiva. Marín Pérez (2023: 30-31) pone el acento, con razón, en el rol de las empresas en la autonomía estratégica. A este respecto, hay que apelar a la conciencia y responsabilidad de los empresarios, incluso a su lealtad al Estado-nación, requiriendo de ellos un compromiso firme en aras de la autonomía estratégica y, específicamente, de la RECAPI.

Admitiendo que es una obligación ablativa de la libertad empresarial, la gran ventaja del grado de nacionalización es que no es externo a la misma actividad de la empresa. Comporta que la industria fabricante ha de contar en su producción con un determinado porcentaje de componentes de origen nacional. Es algo que interioriza la empresa y que genera resultados de forma inmediata, conforme va adquiriendo tales componentes. Otras medidas son externas a la actividad, lo que determina una menor incidencia en el resultado final.

La RECAPI tendrá que buscar herramientas que puedan ser igual de eficaces, sin dejar de lado el pragmatismo, a imitación de la estrategia de sustitución de importaciones del desarrollismo. Es imperativo que España posea la base industrial para producir recursos y bienes estratégicos, reduciendo así la dependencia del exterior. Eso no es imposible cuando sector público y privado cooperan entre sí y cumplen sus respectivas funciones con arreglo a una regulación razonable.

SOBRE LOS AUTORES

Sergio Luis Doncel Núñez es miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y profesor-tutor de la UNED. Actualmente presta servicios en el Ministerio de Industria y Turismo como Vocal Asesor en la Secretaría General Técnica.

Vicente González Muñoz es miembro del Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado. Actualmente presta servicios en el Ministerio de Industria y Turismo como Consejero Técnico en la Vicesecretaría General Técnica.

REFERENCIAS

- BARREIROS RODRÍGUEZ, EDUARDO (entrevistado): «Un empresario. D. Eduardo Barreiros Rodríguez», en *Economía Industrial*, nº 28, 1966.
- BUESA, MIKEL Y PIRES, LUIS E.: «Intervencionismo estatal durante el franquismo tardío: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980)», en *Revista de Historia Industrial*, nº 21, 2002.
- BUSTELO GÓMEZ, PABLO: «Import protection in newly industrializing economies. Comparing Brazil and Mexico with South Korea and Taiwan», en *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, nº 27, 1996.
- FERNÁNDEZ QUINTAS, JOSÉ: «Aspectos económicos y tendencias actuales de la industria del automóvil», en *Economía Industrial*, nº 28, 1966.
- GARCÍA RUIZ, JOSÉ LUIS: «La evolución de la industria automovilística española, 1946-1999: una perspectiva comparada», en *Revista de Historia Industrial*, nº 19-20, 2001.
- HIDALGO NUCHERA, ANTONIO Y LEGARDA ZARAGÜETA, ALEJANDRO: «China y Estados Unidos: Dos modelos de política industrial y un mismo objetivo», en *Economía Industrial*, nº 427, 2023.
- LASSO DE LA VEGA, RAIMUNDO: «Sustitución de importaciones: Experiencias en la industria española», en *Economía Industrial*, nº 153, 1976.
- LÓPEZ BRAVO, GREGORIO: «Situación y perspectivas de la industria española», en *Economía Industrial*, nº 7, 1964.
- MARÍN PÉREZ, FRANCISCO: «La autonomía estratégica: Una acertada propuesta», en *Economía Industrial*, nº 427, 2023.
- MERLO CALVO, FEDERICO: «Estructura de la industria automóvil», en *Economía Industrial*, nº 28, 1966.
- ORELLA, JOSÉ LUIS: *La España del desarrollo*, Galland Books, Madrid, 2014.
- ORTIZ-VILLAJOS, JOSÉ MARÍA: «Evolución histórica de la industria de equipos y componentes de automoción», conferencia en el Congreso de la Asociación Española de Historia Económica, septiembre de 2001. Disponible *online*. Consultado por última vez el 20 de noviembre de 2024.
- «Aproximación a la historia de la industria de equipos y componentes de automoción en España», en *Investigaciones de Historia Económica*, nº 16, 2010.
- PAMPILLÓN OLMEDO, RAFAEL: «De la sustitución de importaciones a la crisis económica de 2002 en América Latina», en *Boletín Económico de ICE*, nº 2773, 2003.