

# Reflexiones sobre la colaboración Armada-Industria:

## En el centenario del primer plan moderno de creación de la escuadra

JOSE LUIS GARCIA DELGADO  
JOSE MARIA SERRANO SANZ

JOSE LUIS GARCIA DELGADO



**C**ATEDRÁTICO y director del Departamento de Estructura Económica y Economía Industrial de la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Oviedo y Vicerrector de Estudios y Programas de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Sus principales trabajos abordan aspectos del proceso de industrialización en la España del siglo XX, desde la tesis doctoral, centrada en el análisis de las repercusiones sobre la economía española de la primera guerra mundial (publicada en 1973), hasta aportaciones recientes sobre la evolución económica en los tres primeros decenios de esta centuria (como la incluida en el tomo XXXVII de la *Historia de España Menéndez Pidal*, Madrid, 1984) y sobre la economía española durante los últimos decenios (como el grueso volumen por él dirigido: *España. Economía*. Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1988).

JOSE MARIA SERRANO SANZ



**D**OCTOR en Economía por la Universidad de Barcelona. Profesor Titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Zaragoza, donde ha dirigido el Departamento de Estructura Económica desde 1983. Autor de diversas obras, entre las que se cuenta *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española (1875-1895)*, Madrid, 1897, y varios artículos en *Investigaciones Económicas, Información Comercial Española* y otras publicaciones especializadas. Su obra más reciente es su volumen, en colaboración con Antón Costas, *Ideas y políticas en la economía española de la crisis*, Zaragoza, 1988.

**L**A política industrial se ha apoyado en muchos países y en diferentes ocasiones en la fórmula de las compras estatales. Se trata con ellas de asegurar la viabilidad de ciertos sectores considerados clave durante algún tiempo, merced a un pedido significativo. Entre las razones para optar por este sistema anotaremos, en primer término, el garantizar los iniciales pasos de un sector, dentro de la lógica de una política de fomento de la industrialización. Se trata de una variante del argumento de la industria naciente, que autoriza a reservar mercados para los productos nacionales en sus pri-

meros estadios mediante el arancel; en nuestro caso, el mercado queda totalmente en manos de la industria nacional mediante el encargo directo.

Emparentado con este primer motivo, tenemos otro que ha ocupado un lugar preferente en las argumentaciones para justificar las políticas de compras estatales: el incentivar el desarrollo tecnológico. En este supuesto el Estado podría hacerse cargo de solicitar a la industria productos que incorporasen tecnologías nuevas, animándola así a desarrollarlos al garantizarle un mercado inicial. En un segundo

momento toda la economía sería beneficiaria de este impulso a la innovación tecnológica dado por el Estado, cuando este se difundiese.

En tercer lugar, otra de las razones para asegurar la viabilidad de un sector mediante las compras estatales es limitar el impacto sobre el empleo de una crisis industrial. En términos más técnicos, sostener la demanda para paliar su crisis. Es bien conocido que los dos últimos argumentos se han utilizado profusamente para justificar múltiples intervenciones estatales en otros tantos países durante la reciente crisis económica.

Si estas son argumentaciones conocidas desde hace tiempo por los responsables de la política pública, con más o menos grado de sofisticación, desde la óptica militar se ha manejado, como un criterio relevante en la política de armamentos, la autosuficiencia. El no depender de terceros países para asegurar el suministro de armas ensancha los márgenes de independencia en la utilización del propio ejército.

Con estos antecedentes por una y otra parte no es de extrañar que se hayan producido en la historia reciente múltiples ejemplos de colaboración, más o menos afortunada, entre la industria y las fuerzas armadas. En este trabajo vamos a referirnos a uno de tales episodios, bien relevante y del que en este año se celebra el centenario: el primer plan de creación de la escuadra, materializado en el "Presupuesto extraordinario para construcciones de buques, fomento de arsenales y obras de defensa submarina" aprobado en 1888, por el primer gabinete liberal que tuvo la Regente María Cristina, el que se denominó "del parlamento largo", presidido por Sagasta y con Rodríguez Arias en Marina. Un capítulo de nuestra historia económica que ha pasado desapercibido ante la notoriedad que alcanzó el posterior plan Maura de 1907, cuando vino a restañar las heridas dejadas en nuestra marina por el noventa y ocho. Precisamente, la armada que se batió en Cuba era hija en buena parte del Presupuesto que ahora comentamos.

El nacimiento del imperialismo en la segunda mitad del XIX había puesto en primer plano la necesidad de unos Estados fuertes y unos ejércitos capaces y bien armados.

De ese modo los países que pretendían adquirir protagonismo en la escena internacional, como Alemania, Rusia, Estados Unidos o Japón, se fueron adentrando en programas de modernización y rearme creciente de sus fuerzas armadas. En algún caso, como Japón, la prioridad de lo militar era tan acusada que antes de importar un solo telar mecánico o tender un kilómetro de vía férrea se construyó un astillero para buques de guerra a vapor (1863): El objetivo de ser autosuficientes en armamento era generalizado y llevó a los gobiernos de esos y otros países a apoyar la industria militar con pedidos especiales, a fin de que desencadenasen procesos de modernización y consolidación de la misma.

España, que pretendía por entonces tener un modesto protagonismo en la nueva escena internacional inició también una política de desarrollo moderado de su industria de guerra. Ese es el marco del Programa de construcciones navales de 1888. Pronto, sin embargo, las tradicionales penurias de la Hacienda nacional darán al traste con el propósito, como veremos más adelante.

En los años inmediatos a 1888 se había ya iniciado un proceso de nacionalización progresiva de los materiales utilizados por nuestra marina de guerra. Así, en 1879, se determina por Ley que el carbón empleado en los buques de guerra, arsenales o fábricas del Estado sea



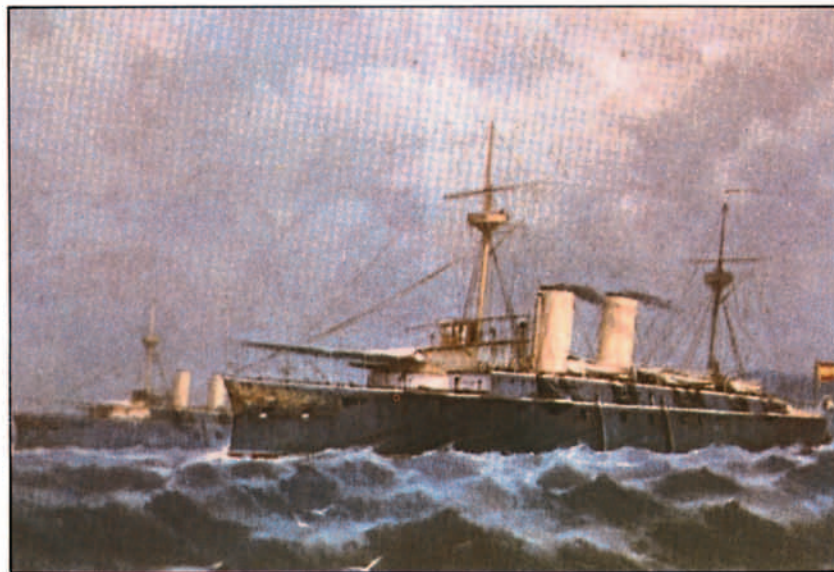
*El Oquendo después de sufrir el ataque de los barcos norteamericanos.*

siempre carbón procedente de las minas nacionales. En 1884 el Ministerio de Marina ordena que la construcción de los motores de vapor con destino a los barcos de guerra se vaya confiando gradualmente a la industria española.

Pero es entre 1887 y 1888 cuando se produce lo que pretende ser en un principio la gran ocasión de renovar nuestra flota y simultáneamente impulsar la industria naval

española. En el primero de tales años se presenta la denominada Ley de creación de la Escuadra y en 1888 se aprueba por fin un Presupuesto extraordinario para su financiación. Aunque las penurias de la Hacienda, como decíamos, así como lo reducido del encargo y el atraso de la industria naval española, proyectarán finalmente insuperables sombras sobre el empeño.

Según la Ley de la Escuadra de 1887, se iban a anticipar al Ministerio de Marina 225 millones de pesetas para dedicarlos a la construcción de naves. Un año más tarde, en 1888, se aprueba definitivamente el llamado "Presupuesto extraordinario para construcciones de buques, fomento de arsenales y obras de defensa submarina." En él la cantidad queda reducida a 171 millones de pesetas a entregar en cuatro anualidades, de las cuales en el Presupuesto se garantizan las dos primeras. Para los dos años restantes se afirmaba que "oportuna-mente" se presentaría un proyecto de Ley arbitrando los recursos correspondientes. En la realidad, sin embargo, nunca llegaría a presentarse tal proyecto, como veremos, y en consecuencia, no se aportaron los recursos que faltaban. De este modo, la financiación con que contó el plan fue la mitad de los 171



*Los acorazados "Infanta Maria Teresa", en primer plano, y "Oquendo", que participaron en el combate de Santiago de Cuba.*

millones presupuestados, que ya eran inferiores a los 225 anunciados en principio.

De este procedimiento de financiación es conveniente anotar dos cosas. En primer lugar, se trataba de un anticipo que el Estado otorgaba a la Marina, anticipo que iría descontando en el futuro de los presupuestos del Ministerio, que por entonces estaban en torno a los 40 millones de pesetas anuales. En segundo lugar, la situación de la Hacienda era tan apurada que ni siquiera fue ella quien hizo efectivo el anticipo. En efecto, la Hacienda española, a su vez, solicitó el anticipo a la Compañía arrendataria del monopolio de tabacos, que era el Banco de España. El banco acababa de recibir el arrendamiento en 1887 y en una de las cláusulas del contrato se especificaba que el Estado podría solicitarle anticipos sobre el canon anual que debía satisfacer, hasta un máximo de 8 millones por cada año restante de arriendo. Como éste se había fijado en 12 años, con la mitad del presupuesto extraordinario se agotaron las posibilidades de conseguir anticipos y con ellas se acabó el propio presupuesto.

Las estrecheces de la Hacienda española componen —insistimos— el telón de fondo en el fracaso parcial de la Ley de la Escuadra. Hay que recordar que el déficit presupuestario era una realidad casi permanente a lo largo del siglo XIX y los años de superávit una insólita novedad. En los primeros ochenta se dio uno de estos breves paréntesis, que rápidamente se cerró para alcanzar un déficit record en 1888-89. La causa del déficit era en este caso la crisis agrícola que se extendía por toda Europa, como consecuencia de los bajos precios de los cereales masivamente importados desde tierras americanas gracias a la navegación a vapor. Para compensar la crisis, la Hacienda española redujo impuestos y aumentó gastos hasta llegar a una situación crítica en torno a 1890. Cuando a mediados de ese año los conservadores volvieron al poder, iniciaron un programa de estabilización económica que habría de llevar a la Hacienda a otro breve paréntesis de superávit en 1893-94. Después, las guerras coloniales volverían el saldo a su posición habitual.

En 1890 la necesidad de "hacer

economías", como se decía en la época, es tal que los proyectos pendientes que implican gastos se van anulando en muchos campos. Entre ellos el plan de construcción de la escuadra. Así, la Ley de presupuestos de 1890-91 en su artículo 15 dejó en suspenso, "hasta que las necesidades del servicio lo exijan", la presentación de un proyecto para arbitrar los medios financieros con que hacer frente a la segunda parte de la remodelación de la flota. La Ley de la Escuadra finalizó aquí su andadura cuando no se había gastado ni la mitad de lo inicialmente previsto.

El hacendístico fue un grave problema con el que tropezó el plan de 1888, quizá incluso el fundamental, pero en modo alguno el único. Son también destacables las complicaciones originadas por el encargo de los barcos a la industria nacional, una industria que estaba en sus orígenes por lo que hacía a la navegación a vapor. Por tal motivo necesitó montar en algún caso el propio astillero para responder a esta particular demanda, sin que hubiera perspectivas de continuidad en los encargos.

La preferencia por la industria naval nacional fue clara desde el principio. La preparación legislativa procura la reserva a la industria española de todos los elementos que pueda construir. Como medida de precaución ante la previsible escasa preparación de nuestra industria, se introdujo la posibilidad de facilitar la instalación en España de los talleres especializados de conocidas casas extranjeras si éstas lo solicitaban.

La euforia que creó el proyecto entre las industrias españolas venía a echar leña al fuego en un momento de despegue de la industria naviera nacional, particularmente destacado en Vizcaya, donde coincidía con un auge sin precedentes de la minería del hierro y de la siderurgia. Ante ello el Ministerio intenta mostrarse prudente: "en cuanto a la industria nacional, sería conveniente no precipitar o excitar la implantación en España de aquellas que no tengan asegurado un porvenir independiente de la acción del Estado", se decía en un Real Decreto que desarrollaba la Ley de la Escuadra.

A pesar de esas advertencias los barcos se encargaron masivamente a la industria nacional y hasta se

recomendó que el acero usado en la producción fuese de procedencia española. Con motivo del encargo se construyeron algunos de los grandes talleres navales de fin de siglo, como el de Astilleros del Nervión encargado de tres cruceros: el Infanta Teresa, Vizcaya y Almirante Oquendo. Al terminar los buques cerró hasta los últimos años del siglo, cuando la navegación a vapor empezó a vivir en España su época dorada.

Una operación así planteada es imposible que resulte barata para el comprador, puesto que ha de cargar con los costes de instalación de los astilleros y con el coste de aprendizaje de una actividad que comienza. De otro lado, el volumen del encargo era en realidad demasiado reducido como para conseguir el despegue de una industria naval moderna. Un impulso inicial, significativo y continuidad en la demanda son dos requisitos imprescindibles para que se alcance la implantación de un nuevo sector a través de la política de fomento. Especialmente cuando se trata de un sector que requiere fuertes inversiones en capital y un aprendizaje técnicamente complejo. En otro caso la política de fomento no pasa de ser un voluntarismo tan bienintencionado como poco eficaz. Y esto fue lo que ocurrió en la ocasión de 1888.

Lo cierto es que las quejas contra la operación por el coste abusivo y los retrasos en las entregas fueron tales que el almirante Beranger, cuando asumió la cartera de Marina en 1890 con el gobierno conservador, encargó un estudio sobre el costo por tonelada de los barcos construidos en España en comparación con los extranjeros. Y el propio Presidente del Consejo, Don Antonio Cánovas del Castillo, que es símbolo del proteccionismo arancelario español, llegó a decir con respecto a la cuestión de la industria militar: "Barcos, cañones y fusiles han de ser los más perfectos, mucho mejor nacionales que extranjeros si puede ser; pero ante todo y sobre todo, los más perfectos".

Como es bien sabido, el epílogo de esta historia aconteció unos pocos años más tarde, cuando en la guerra con los Estados Unidos se perdió lo mejor de la modesta flota construida con el plan de 1888. Pero eso es ya la historia de nuestro noventa y ocho. ■