

**Pilar Berdún
Chéliz**

Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Zaragoza en 1990 y doctora en Economía por la misma Universidad en 1998. Profesora Asociada a tiempo completo en el Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Zaragoza, donde desarrolla tareas de investigación y docencia desde 1990. Sus campos de investigación han sido, hasta el momento, la política comercial y las relaciones entre ésta y el gasto público. Estas relaciones desde una perspectiva histórica constituyen el objeto central de su tesis doctoral –«El fomento de la producción en el surgimiento del intervencionismo en España, 1875-1914»–, dirigida por el doctor D. José M^o Serrano Sanz, que ha dado como fruto diversas comunicaciones en congresos nacionales y algunas publicaciones, como el artículo «El fomento de la producción nacional a través del gasto público en la España de la Restauración 1875-1914», publicado en *Hacienda Pública Española* en el año 2001.

Durante el último cuarto del siglo XIX, se intensificó en Europa la utilización del gasto del Estado como instrumento de la política de fomento de la marina mercante y la construcción naval. Esta política presupuestaria tuvo uno de sus ejes principales en la subvención a la construcción naval privada y la navegación. La utilización en España de esta vía, que hemos calificado como política de ayudas directas a las industrias y comunicaciones marítimas, es el tema central del presente trabajo.

Unas ayudas que fueron de dos tipos: subvenciones postales y primas. Para profundizar en el conocimiento de estas medidas hemos llevado a cabo un doble análisis: desde el punto de vista legislativo, a través de la revisión de las principales medidas que afectaron a la industria naval y a la marina mercante; y desde el punto de vista económico, examinando su reflejo en las partidas del Presupuesto y su liquidación, ya que sólo así podía hacerse de estas medidas una política efectiva y no mera retórica.

Como principal conclusión podemos avanzar que la cuantía total de las ayudas no fue muy importante en términos absolutos, pero sí lo fue con relación a los créditos destinados a otras partidas fundamentales del Ministerio de Fomento. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que la mayor parte de las ayudas eran subvenciones postales destinadas a una única compañía, que las primas sólo adquirieron un peso significativo a partir de 1911 y que, en los años siguientes, se pagaron gracias a la aprobación de créditos extraordinarios y con importantes retrasos.

The use of public expenditure as an instrument to foster the merchant marine and the shipbuilding industry was intensified in Europe along the last quarter of the 19th century. In fact, the subsidies granted to the private shipbuilding and the shipping industry constitute one of the most important guidelines of this policy. This paper aims to deepen into this matter –defined here as “the direct aid policy for the shipping industries and sea communications”– focusing onto the Spanish case.

Two different grants used to be implemented: premiums and postal subsidies, and we analyse them in twofold although connected directions. Firstly, from a legislative approach, this paper reviews the main actions regarding the merchant marine and the shipbuilding industry. Secondly, from the economic point of view, and in order to proof the effectiveness of this policy, we have considered how every item of the Budget, and its settlement, were affected by such actions.

We can conclude then that the total amount of the grants was not very important in absolute terms. However, it was significant in relative terms when considering the credits allocated to other fundamental items by the Ministry of Public Works. Moreover, it must be taken into account that most of the grants were implemented as postal subsidies set aside to a sole company. At the same time, the premiums only got relevance from 1911 on, and in the following years these premiums were paid with long delays only after the approval of extraordinary credits.

La política de ayudas directas a la industria naval y la marina mercante en torno al cambio de siglo: 1876-1918

Pilar Berdún Chéliz

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

1. Introducción*

El fomento de la marina mercante y la construcción naval era en el siglo XIX un objetivo preferente en los principales países occidentales. De hecho, los gobiernos no dudaron en utilizar todos los medios a su alcance para hacer frente a la fuerte competencia exterior, sobre todo de la potencia naval británica. Además de las prohibiciones a la importación –características de las primeras décadas del siglo– y de la protección de los aranceles, en el último cuarto de la centuria se intensificó la utilización del gasto del Estado en apoyo de estos sectores. Esta política presupuestaria tuvo dos ejes: los pedidos

* Quiero agradecer a José María Serrano y a Marcela Sabaté los comentarios y sugerencias a las versiones preliminares de este trabajo. También agradezco las valiosas observaciones formuladas por dos evaluadores anónimos. Cualquier error que pudiera subsistir es únicamente de mi responsabilidad.

de buques a la industria privada por parte de la Marina de guerra y la subvención a la construcción naval privada y la navegación. La utilización en España de esta segunda vía, que hemos calificado como política de ayudas directas a las industrias y comunicaciones marítimas, es el tema central del presente trabajo. Unas ayudas que fueron de dos tipos: subvenciones postales y primas. Las primeras representaban un desembolso definido y fijado para una serie de años con el fin de mantener determinadas líneas regulares a través de las que, entre otras cosas, se transportaba el correo. Por lo tanto, se establecían en el marco de un contrato entre el Estado y una compañía de navegación especificada individualmente. Las primas, sin embargo, eran unos «premios» abiertos a cualquier empresa a cambio de ciertas condiciones legalmente especificadas en interés de la navegación o de la construcción naval nacionales, por lo que se basaban en leyes y no en acuerdos.

Para poder profundizar en el conocimiento de estas medidas hemos llevado a cabo un doble análisis. Por un lado, se han examinado las principales medidas legislativas relativas a la industria naval y la marina mercante, pero no sólo las que se aprobaron en las Cortes o mediante Real Decreto, sino también algunos de los proyectos frustrados más significativos para la política económica del sector. Por otro lado, se ha intentado recopilar las cifras de las subvenciones y primas para todo el período considerado; algo que hemos considerado crucial ya que sólo su inclusión en las cifras del presupuesto podía hacer de estas medidas una política efectiva y no mera retórica. Para ello hemos seguido su pista tanto en los Presupuestos Generales del Estado como en las Cuentas Generales del Estado, con el fin de disponer de las partidas presupuestadas definitivas –incluyendo los créditos extraordinarios– y liquidadas.

Del examen detallado de la legislación y de las cifras presupuestarias al nivel máximo de desagregación han surgido las tres etapas que se corresponden con las tres partes en las que se ha dividido el trabajo. En la primera, de 1876 a 1899, donde las primas a la construcción naval y las subvenciones postales en las líneas de navegación regulares constituyen las únicas ayudas directas proporcionadas por el Estado. La segunda, de 1900 a 1907, viene marcada por la crisis del sector naviero, el protagonismo de los grupos de presión y los intentos frustrados de aprobar nuevas medidas de fomento. Por fin, en la tercera etapa, que se inicia en 1908 y que hemos finalizado en 1918, el total protagonismo viene de la mano de la Ley de fomento de las industrias y comunicaciones marítimas aprobada en 1909 bajo mandato del llamado Gobierno largo de Maura, la cual plantea un nuevo tipo de protección mucho más extenso y directo que el otorgado hasta entonces.

2. Las ayudas a la construcción naval y a la navegación, 1876-1899

Las ayudas directas a la industria naval española se iniciaron con el arancel de 1841 a través de la concesión de primas a la construcción de cascos. Estas ayudas se concibieron en sus inicios como compensación a la supresión de las prohibiciones arancelarias que existían sobre la importación de buques. Sin embargo, hacia finales de los ochenta comenzaron a demandarse como una protección suplementaria a la del arancel. La Comisión para la reforma del Arancel de 1889 y, anteriormente, la de 1878 sobre la industria naval y lanera incluyeron entre sus resultados sendas propuestas de elevación de las primas a la construcción de

embarcaciones¹. Para completar la lista de apoyos estatales a la industria naval, hay que añadir la devolución de los derechos arancelarios pagados por la utilización de materiales importados en la construcción y reparación de los cascos de buques, y también en la construcción o reparación de máquinas y calderas de vapor. Una medida que se había establecido en 1868 dentro de las reformas liberales de Laureano Figuerola y que fue uno de los caballos de batalla de la siderurgia nacional, que siempre reclamó su derogación por el perjuicio que causaba a los fabricantes de materiales como planchas de acero, maquinaria o material de hierro. Por el contrario, los fabricantes de las máquinas de vapor o calderas, mucho más difíciles de encontrar en España, contaban con la devolución de aranceles por los materiales y con la protección del arancel a la importación, aunque ésta era bastante menor que la que disfrutaban los *inputs* antes mencionados².

A pesar de la política estatal de ayudas directas e indirectas lo cierto es que la situación del sector era crítica a la altura de 1876: apenas se construían buques en España porque en ningún caso podían competir con los precios extranjeros, y además, como destaca Valdaliso (1991), el espectacular cambio técnico experimentado por la industria naval desde mediados del XIX empeoró todavía más el atraso de esta industria en nuestro país. La consecuencia inmediata de esta situación fue que la marina mercante española optó por la importación masiva de buques, sobre todo de origen británico, lo que acabó por herir de muerte a la industria naval nacional³. Sólo a través de la demanda pública de buques de guerra se consiguió dar un poco de oxígeno al sector de la construcción naval, que, al abrigo de la Ley de la escuadra de 1887, experimentó un cierto desarrollo sobre todo en la costa vizcaína. Allí se estableció la factoría «Astilleros del Nervión» creada específicamente para atender los pedidos de la Marina de guerra⁴.

Las demandas de protección quedaron parcialmente cubiertas en la reforma arancelaria de 1891, en la que se elevaron tanto las primas como los derechos de abanderamiento incrementándose así el margen de protección sobre la industria naval, como puede observarse en los cuadros 1 y 2. No sucedió lo mismo con la industria siderúrgica cuya reclamación de suprimir la devolución de derechos por materiales importados en la construcción naval no se vio atendida en el nuevo arancel, y ello pese a que se había incluido en las propuestas de la Comisión arancelaria de 1889. La protesta ante el mantenimiento de dicha

¹ Comisión de 1878 sobre la industria naval y lanera propuesta en la Ley de presupuestos de 1878/79 y creada por RD de 8-XIX-1878 cuyos resultados se publican en 1883. Abundando en la misma línea, el Sr. Antequera, ex-ministro de Marina, presentaba en 1888 dos Proposiciones de ley en el Senado para la elevación tanto de las primas a la construcción como de los aranceles a la importación de buques [DSS 28-VI-1888. Ap. 6º al núm. 145]. La propuesta de la Comisión para la reforma del Arancel de 1889 -R.D. de 10-X-1889- fue la aprobada finalmente en el Arancel de 1891 (véase cuadros 1 y 2).

² Decreto-ley de 22 de noviembre de 1868, Martínez Alcubilla, Apéndice de 1868, p. 548. Para el análisis de las reformas de Figuerola sobre la marina mercante y la construcción naval véase Costas (1988), pp. 89-90. Sobre la protección arancelaria y la devolución de aranceles véase Sabaté (1996), pp. 221-24 y los resultados de la Comisión sobre las Comunicaciones marítimas regulares (1907, tomo III, p. 83).

³ Véase Valdaliso (1991), pp. 121-22 y 273-84.

⁴ Gómez Mendoza (1988) analiza las distintas medidas que el Estado instrumentó para impulsar la industria naval nacional, destacando la demanda pública de buques de guerra como la más efectiva. Además, sobre el concurso de la Ley de 1887 pueden consultarse Ramírez Gabarrús (1980), pp. 64-66; Rodríguez González (1988), pp. 260-84; Valdaliso (1991), p. 287; Suárez (1991); y Houpt y Ortiz-Villajos (1998), pp. 63-69.

medida se formalizó y organizó desde la Liga Vizcaína de Productores (LVP) a partir de su fundación en 1894. En realidad, la abolición de las ventajas arancelarias en la construcción naval aparecía ligada en las propuestas de la LVP a la aprobación de una ley de auxilios a las industrias marítimas en general, en la que se incluía la concesión de mayores primas a la construcción naval, en compensación por la supresión de los privilegios arancelarios, y también la concesión de primas a la navegación⁵.

En la legislación unas medidas refuerzan a otras en su tarea protectora de la producción nacional; en la práctica, estas medidas no contribuyeron al despegue de la industria naval. En concreto, la concesión de primas resultó decepcionante. En el presupuesto tan sólo se dotaban 45.000 pesetas para primas a la construcción naval, que ni siquiera se liquidaron para todos los años sobre los que disponemos de información⁶. Además, las primas se eliminan en el presupuesto de 1892/93 y no volverán a aparecer hasta 1900, como podemos observar en el cuadro 3, donde puede seguirse la evolución en el presupuesto de las ayudas a la construcción naval y a las comunicaciones marítimas para el período 1876-1899.

Además de la parquedad de las dotaciones presupuestarias, las complicaciones administrativas y los retrasos fueron moneda común en el funcionamiento del sistema⁷. Una de las principales causas de su fracaso fue la condición impuesta en 1884 por la administración de que la nueva embarcación hubiese realizado «un viaje directo a cualquier puerto de América o Asia». El controvertido requisito vino a obstaculizar deliberadamente el funcionamiento del sistema de primas hasta que se derogó en 1894⁸. De acuerdo con Alzola y Minondo (1894), mientras estuvo en vigor dicha condición no se pagó ni una sola peseta en concepto de primas. De los datos que aporta, a los que hemos añadido nuestros propios cálculos⁹, se deduce que en nuestro país se concedieron primas por valor de 19.570,3 pesetas entre 1881 y 1894, mientras que en Francia, durante un período similar, 1881-1890, su cuantía fue de 103.207.320 pesetas, lo que evidencia la gran distancia entre un país y otro en este aspecto¹⁰. No es extraño, por tanto, que el citado autor definiera las primas a la construcción naval como «unas ventajas completamente ilusorias para nuestros industriales». Asimismo, los constructores se quejaban de lo complicado que era el sistema de devolución de los aranceles pagados por

⁵ Véase Arana (1988), pp. 330-31 y 551-55, o más recientemente Torres (1998), p. 63; y Houpt y Ortiz Villajos (1998), p. 77. El proyecto sobre ayudas a la industria marítima que la LVP presentó en 1896 está recogido en Arana (1988), pp. 552-553 y muestra «el criterio que en lo sucesivo siguió el empresariado siderometalúrgico en este campo».

⁶ Las primas a la construcción naval se incluían en la sección «Gastos de las contribuciones y rentas públicas», junto a los gastos originados por las contribuciones indirectas.

⁷ Véase Houpt y Ortiz Villajos (1998), p. 75 que citan el caso del vapor Piélagos construido en 1892 en los astilleros de la Transatlántica y que en 1902 seguía sin cobrar las primas que le correspondían.

⁸ Establecimiento del viaje: Ordenanzas generales de Aduanas [Real Decreto de 19 de noviembre de 1884 (GM de 23 de noviembre)]. Derogación: Real Decreto de 23 de octubre de 1894 (GM de 25 de octubre).

⁹ Berdún (1997).

¹⁰ Lamentablemente —véase cuadro 3— sólo disponemos para este período de las cifras de primas liquidadas de los presupuestos de 1879/80, 1880/81 y 1881/82. Al cotejar estos datos con los de Alzola se deduce que esas 19.570 ptas se debieron pagar en los presupuestos de 1882/83 y/o 1883/84. Véase Alzola y Minondo (1894), pp. 359-362.

Cuadro 1. Principales medidas legislativas en la construcción naval y la navegación nacionales, 1820-1899

1820 y 1828	1841 y 1849	1865	1868	1880	1884	1891	1894
Aranceles de 1820 y 1828 Se establecen derechos diferenciales de bandera	Aranceles de 1841 y 1849 Se levantan algunas prohibiciones arancelarias a la importación de buques y se concede una prima a la construcción de cascos de 30 pts/Tm de arqueo	Arancel de 1865 Se revisa la prima a la construcción por cambios en el sistema de medición: 32.60 pts/Tm de arqueo	Dos Decretos-Ley de 22 de noviembre de 1868 Se permite la libre adquisición de buques al extranjero. Se establece la devolución de derechos arancelarios pagados por los materiales importados para la construcción y reparación de buques y de máquinas y calderas de vapor. Otra revisión de la prima: 33,5 pts/Tm de arqueo. Se suprime el derecho diferencial de bandera; se reserva el cabotaje y la navegación con las colonias a la flota nacional	Ley de 25 de junio de 1880 Se revisa la prima a la construcción por cambios en el sistema de medición: 40 pts/Tm de arqueo para todo tipo de buques	Real Decreto de 19 de noviembre de 1884 Ordenanzas generales de Aduanas: Se estipula la condición del viaje directo a algún puerto de Asia o América para la concesión de las primas a la construcción	Arancel de 31 de diciembre de 1891 Incremento de los aranceles a la importación de buques Incremento de las primas a la construcción naval	Real Decreto de 23 de octubre de 1894 Derogación del requisito del viaje a América o Asia para el cobro de las primas

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información de la Gaceta de Madrid (GM) y Boletín Jurídico-Administrativo de Martínez Alcubilla.

Transportes, Servicios y Telecomunicaciones, n° 3-4**Cuadro 2. Derechos arancelarios y primas a la construcción de embarcaciones (en pesetas por tonelada de arqueo)**

Tipos de buques	Arancel de 1882		Arancel de 1891		Arancel de 1906		Ley de 1909	
	Derecho	Prima	Derecho	Prima	Derecho	Prima	Derecho	Prima
Embarcaciones de madera	26	40	52	40	19,75	40	19,75	100
Embarcaciones de hierro, acero y construcción mixta a vapor:	12,5	40	25	75				
Sólo mercancías					13,55	75	13,55	160
Mercancías y pasaje					15,8	75	15,8	170
Sólo pasaje					19,75	75	19,75	185
Embarcaciones de hierro, acero y construcción mixta a vela			20	55	11,85	55	11,85	120

NOTAS: Los derechos arancelarios son los correspondientes a la segunda columna del Arancel.

Los derechos arancelarios de 1906 son los calculados por Sabaté (1996, p. 279) en pesetas-plata, incluyendo la sobrevaloración debida a la obligación de pagarse en pesetas-oro, para permitir la comparación con los de años anteriores.

FUENTE: Gaceta de Madrid (GM), Sabaté (1996) y Serrano Sanz (1987).

Cuadro 3. Primas y subvenciones presupuestadas 1876-1899 (en pesetas corrientes)

Años	Primas para construcción de buques (1)	Subvenciones a líneas marítimas regulares (2)	Comunicaciones marítimas e ind. naval (1+2)	(1)/(1+2) en %	(2)/(1+2) en %
1876-1886	45.000	4.194.000	4.194.000	1,06	98,94
1887-1891	45.000	8.445.222	8.445.222	0,53	99,47
1892-1899	0	8.445.222	8.445.222	0	100

NOTA: Para el siglo XIX, sólo se dispone de las cifras liquidadas de primas a la construcción para los años 1879, 1880 y 1881 que son respectivamente: 45.000 (el 100 por 100 de lo presupuestado), 35.788,5 (el 79,5 de lo presupuestado) y cero.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos procedentes de los Presupuestos generales del Estado, Cuentas generales del Estado (IGAE) y Liquidaciones provisionales de los presupuestos (GM).

materiales importados para la construcción de cascos, y de los enormes retrasos que se acumulaban para su cobro¹¹.

Por su parte, la marina mercante española venía experimentando una considerable expansión desde 1870 que coincidió con el cambio técnico que se produjo con la transición de la vela al vapor. Dicha expansión, que se prolonga hasta 1900, se produjo a pesar de los escasos apoyos que el Estado otorgaba a la flota civil española. Los buques importados, mucho más baratos que los de construcción nacional, pagaban elevados derechos arancelarios al atravesar la aduana española desde la aprobación del Arancel de 1891¹². Además, se había suprimido el derecho diferencial de bandera que hasta 1868 recargaba el arancel que debían abonar los productos importados en buques extranjeros, y tampoco se contaba con la subvención directa de las primas a la navegación que existían en otros países tan cercanos como Francia o Italia¹³.

Pese a todo, la expansión de la flota fue un hecho en el último cuarto del XIX y hay quien ha explicado este crecimiento como resultado precisamente de la supresión del derecho diferencial de bandera. Según Valdaliso «la liberalización del sector y el aumento de la competencia fue el detonante para la modernización de la flota española», que optó por competir a través de la importación de buques de vapor, británicos en su gran mayoría¹⁴. Aunque, eso sí, la mayoría de los nuevos vapores se emplearon en el tráfico con las colonias, el único que gozaba de protección oficial, junto al de cabotaje nacional, a través de las leyes aprobadas en 1882. Leyes cuyo objetivo era el de reservar el mercado antillano al rebajar sustancialmente los derechos arancelarios y eliminar formalidades aduaneras en el comercio bilateral con las colonias, equiparando así dicho comercio al de cabotaje¹⁵. En los años noventa el tráfico marítimo con las colonias fue perdiendo importancia a favor del tráfico europeo en el que predominaba la navegación *tramp* para aprovechar sobre todo el comercio de minerales y carbón¹⁶.

La demanda de protección de los navieros ante el Estado se centró en la rebaja de los derechos a la importación de buques y la solicitud de primas a la navegación, unas ayudas ampliamente utilizadas, como ya hemos señalado, por nuestros más cercanos competidores: Francia e Italia. Sin embargo, esas reclamaciones no fueron atendidas a la hora de redactar el Arancel de 1891, a pesar de haberse incluido en las reformas propuestas por la Comisión arance-

¹¹ Gómez Mendoza (1988), pp. 25-26 recoge algunos testimonios de la época que reflejan el descontento de los propios constructores con este sistema, lo que le lleva a dudar sobre sus efectos positivos.

¹² Véase Valdaliso (1991), p. 122; y Gómez Mendoza (1988), p. 34 quien afirma que durante el período 1850-1935, con la excepción de los años 1868-1891, la política comercial fue «sumamente protectora» con la industria naval.

¹³ El sistema de primas fue masivamente utilizado en Francia e Italia. Las leyes francesas de primas a la navegación y a la construcción naval se inician en 1881, luego vinieron las de 1893, 1902 y 1906. En Italia las leyes sobre primas se aprobaron en 1885, 1896 y 1901. Véase Alzola y Minondo (1894), pp. 19-112; Gerville-Réache (1908), pp. 243-46; y Vaccaro (1980), pp. 732-733.

¹⁴ Valdaliso (1992).

¹⁵ Serrano Sanz (1987), pp. 66-69.

¹⁶ Véase Valdaliso (1991), pp. 117-122 y (1992), pp. 73-90 sobre la expansión en la última década del XIX de la marina mercante vizcaína y la evolución técnica de la marina mercante nacional.

laria de 1889¹⁷. Y no sólo eso sino que, como se recoge en el cuadro 2, los derechos específicos sobre la importación de buques se elevaron considerablemente.

En cuanto a la explotación de las líneas regulares subvencionadas, hay que destacar que las subvenciones postales se utilizaban con frecuencia como medio indirecto, y poco transparente, de apoyar a determinadas compañías nacionales frente a la competencia del exterior, convirtiéndose en «una ayuda encubierta a las flotas mercantes»¹⁸.

En España la Compañía Transatlántica fue la beneficiaria desde 1861 de la contrata de conducción del correo entre la península y las Antillas y, a partir de 1884, también con Filipinas, con lo que la Compañía del Marqués de Comillas monopolizó todas las líneas subvencionadas con las colonias¹⁹. En el cuadro 3 figura la cuantía de la subvención anual presupuestada para las líneas marítimas con las colonias. Con anterioridad al año 1886, cuando se lleva a cabo una nueva subasta pública del servicio, dicha subvención era de 4.194.000 pesetas repartidas entre los presupuestos de la península y las colonias²⁰. La partida correspondiente al presupuesto de la metrópoli se consignaba entre los gastos de Correos y Telégrafos, dentro del Ministerio de Gobernación. Esta localización obedecía a su carácter de subvención postal. Al resto de la ayuda se le suponía un carácter comercial y era asumida por las colonias en el seno del Ministerio de Ultramar. Rodrigo²¹ explica que las subvenciones suponían para la Transatlántica «unos ingresos fijos que le permitían afrontar con mayor seguridad el resto de actividades propias de una naviera privada», pero no eran el único beneficio que la compañía obtenía de su relación con el Estado. Por ejemplo, la naviera estaba exenta de pagar derechos de abanderamiento y matrícula sobre los buques afectos al contrato. Aunque, según el citado autor, una de las actividades derivadas del contrato que más beneficios proporcionó a la compañía fue el transporte de tropas y de materiales para el Ejército²².

El contrato con la Transatlántica se renovó en 1887 a cambio de una subvención anual que se incrementó hasta 8.445.222,27 ptas. Un aumento que ambas partes justificaron por el establecimiento de nuevas líneas²³. La aprobación del nuevo contrato generó intensas polémicas a su paso por las Cortes en torno a la propia cuantía de la subvención, considerada excesiva por ciertos colectivos e

¹⁷ Véase Alzola y Minondo (1894), p. 7.

¹⁸ Asworth (1961), p. 153. En 1908 un autor francés, Gerville-Réache (1908), p. 35, escribía: «las subvenciones postales son una prima a la marina mercante y no una simple remuneración de los servicios prestados por las compañías».

¹⁹ Hasta 1884 la Compañía del Marqués del Campo había sido la adjudicataria del servicio postal con Filipinas, en ese año la Transatlántica se hizo también con dicho servicio. Sobre estos primeros años de la relación entre la Transatlántica y el Estado véase Cuétara (1984), pp. 95-97; y Rodrigo (2001), pp. 30-46 y 106-107.

²⁰ La Transatlántica se había adjudicado los contratos de 1861, 1868 y 1878. La parte de la subvención a cargo del presupuesto español era de 1.800.000 ptas. y el resto se repartía entre los presupuestos de Cuba, 1.575.000 ptas., Filipinas, 594.000 ptas. y Puerto Rico, 225.000 ptas.

²¹ Rodrigo (2001), p. 31.

²² Véase Rodrigo (2001), pp. 31-46 y (1996), pp. 33-70 y 181-86.

²³ Real Decreto de 26 de junio de 1887 (GM de 28 de junio). La subvención quedó repartida como sigue: presupuestos de la península, 4.615.782 ptas., Cuba, 2.359.183,40 ptas., Filipinas, 1.133.230,67 ptas. y Puerto Rico, 337.026,20 ptas.

incluso por el propio ministro de Marina, y al largo período por el que se firmó el contrato –veinte años– que lo convertía en un monopolio efectivo²⁴. Como afirma Rodrigo²⁵ «a partir de 1887 la dependencia de la naviera del Tesoro fue total». Amén de estas controversias, hay que añadir la ausencia de cualquier vínculo entre el contrato con la Transatlántica y el estímulo a la industria de construcción naval nacional, con lo que la compañía disponía de total libertad para adquirir sus buques en el extranjero, por los que, recordemos, no pagaba derechos arancelarios.

3. Crisis naviera y demandas de protección, 1900-1907

La navegación había atravesado una favorable coyuntura a finales del siglo XIX que resultó en una espectacular expansión de la flota mercante nacional. Pero el nuevo siglo se abrió con negros nubarrones en el horizonte²⁶. La situación era un buen caldo de cultivo para la creciente escalada de las demandas de protección estatal por parte de los sectores productivos afectados, especialmente navieros y constructores navales. La presión sobre los distintos gobiernos se canalizó sobre todo a través de las organizaciones empresariales constituidas a finales del XIX y principios del XX en el seno de un movimiento asociativo generalizado de las fuerzas productoras²⁷.

Aunque el objetivo de conseguir una mayor protección, arancelaria y no arancelaria, era el mismo para todos los grupos de interés, muy pronto surgieron diferencias entre los principales grupos: constructores navales, navieros y siderúrgicos. Las dos cuestiones clave en el conflicto eran la devolución de aranceles pagados por los materiales empleados en la construcción y reparación de buques, que enfrentaba a constructores y siderúrgicos, y la disminución e incluso eliminación de los derechos de abanderamiento en la importación de buques, que enfrentaba a los navieros con la postura en contra de constructores y siderúrgicos²⁸.

Los navieros, sobre todo los vizcaínos, constituían a finales del XIX «un grupo de interés en crecimiento pero sin constitución formal»²⁹. La formalización se produce en 1900 con la creación de la Asociación de Navieros de Bilbao (ANB), que fue en adelante la plataforma desde la que el sector naviero canalizó sus reclamaciones y propuestas, las cuales, en sintonía con el contexto nacional e internacional, adquirieron un cariz marcadamente proteccionista³⁰.

²⁴ Para la polémica con el Ministerio de Marina véase Rodríguez González (1988), p. 402. Del monopolio otorgado por la larga duración del contrato se lamentaba Alzola y Minondo (1894), p. 10.

²⁵ Rodrigo (2001), p. 173.

²⁶ De acuerdo con Roldán y García Delgado (1973), p. 20 entre 1901 y 1914 sólo se constituyeron cuatro compañías navieras. Para la crisis de la marina mercante en los albores del XX y la estrategia adoptada por los intereses afectados puede consultarse Roldán y García Delgado (1973), pp. 14-24; Valdaliso (1990), pp. 70-71 y (1991), pp. 123-27; y Torres (1996), pp. 433-34.

²⁷ Para un análisis sobre el desarrollo e influencia de las organizaciones patronales en los inicios del XX véase, por ejemplo, Arana (1988), pp. 252-268; Rey Reguillo (1992), pp. 144-177; y Cabrera y Rey Reguillo (1996), pp. 442-445.

²⁸ Sobre el conflicto entre los distintos intereses económicos de las industrias marítimas véase Valdaliso (1990), pp. 72-75; Houpt y Ortiz Villajos (1998), pp. 80-81; y Torres (1998), pp. 175-181.

²⁹ Torres (1998).

³⁰ Algunos de los más importantes navieros del país cambiaron con el siglo su postura frente al proteccionismo. Un ejemplo muy ilustrativo es el de Ramón de la Sota, que ha sido estudiado por Torres (1998). Desde su condición de naviero y empresario minero defendió el librecambismo hasta los últimos años del XIX cuando se aproximó cada vez más a posturas proteccionistas, sobre todo desde la fundación de su astillero «Euskalduna» en 1900.

En ese mismo año se fundó la Liga Marítima Española (LME) bajo el patrocinio de Maura. La LME nació con el objetivo de servir como cauce de entendimiento a los diferentes grupos empresariales marítimos y ser capaz de aglutinar las diferentes posturas presentando un frente común ante el gobierno de turno. Sin embargo, dicha tarea no resultó nada fácil, como así lo muestra el inicial distanciamiento de los navieros ante lo que consideraron una organización claramente favorable a los intereses siderúrgicos³¹. Pese a los desencuentros, en noviembre de 1903 la LME elaboró y presentó al Gobierno unas «Bases para una ley de protección directa a las industrias marítimas nacionales» que constituían –según manifestaba la propia Junta Central de la Liga– un verdadero «programa de política económica en lo que respecta a las industrias de mar»³². La esencia de la línea de intervención que se proponía desde la LME puede resumirse en dos ideas: más protección para todos y protección más directa. Así, en el proyecto se eliminaba la devolución de aranceles en la importación de materiales para la construcción de buques y de máquinas y calderas de vapor al objeto de atender las ya antiguas reclamaciones de la siderurgia nacional. En compensación a dicha medida se elevaban notablemente las primas a la construcción naval y se incorporaba el pago de primas para la construcción de máquinas de vapor y calderas. Igualmente se concedían primas a la navegación, a la que también se apoyaba con la eliminación de los derechos arancelarios en la importación de buques, excepto los destinados al cabotaje, y la reducción de otras gabelas. Por último, se contemplaban ayudas para otros sectores como la industria pesquera, la minería y el carbón, así como el establecimiento de primas a la exportación.

Sólo unos días antes el Gobierno –presidido entonces por Fernández Villaverde– había presentado un proyecto de Ley «para la protección de la marina mercante nacional»³³. De la exposición de motivos que precedía al proyecto se infería el que era su mensaje fundamental: la protección arancelaria a la construcción naval estaba obstaculizando el desarrollo de la marina mercante sin que, y eso era lo peor, esos elevados derechos de abanderamiento hubiesen redundado en una significativa mejora de la industria naval y sus auxiliares. Por ello, la principal problemática que se abordaba en el proyecto era la de los excesivos derechos de abanderamiento como causa fundamental de la huida de buques hacia pabellones extranjeros. Esta era una cuestión que había concitado desde hacía ya tiempo las protestas de los propios intereses marítimos, de los políticos y de la opinión pública³⁴. Valdaliso³⁵ hace referencia a esta cuestión afirmando que «en parte para reducir el pago de derechos de abanderamiento y en parte como medida de presión ante el gobierno ... un gran número de armadores españoles, sobre todo bilbaínos, van colocar parte o la totalidad de sus flotas

³¹ Valdaliso (1990), pp. 72-75 y también Torres (1998), p. 180 cuentan cómo los navieros decidieron hacer campaña por su cuenta y fundaron en 1903 la Asociación general de navieros españoles (AGNE).

³² La propuesta de la LME de 1903 se recoge en el Manual de la LME (1906), p. 51.

³³ Real Decreto de 6 de noviembre de 1903 (GM de 7 de noviembre) firmado por González Besada, entonces ministro de Hacienda.

³⁴ Véase Valdaliso (1990), p. 74 y (1991), pp. 125-126 y p. 300; y Cuétara (1984), p. 137 quien también se refiere a la legislación arancelaria española como una de las razones para el numeroso abanderamiento de buques bajo «pabellón de conveniencia».

³⁵ Valdaliso (1991), p. 125.

en pabellones de conveniencia cuyos gravámenes eran considerablemente inferiores a los impuestos en España». Para evitar tales situaciones y apoyar a los navieros nacionales se proponía la franquicia arancelaria para todas las embarcaciones de más de 300 toneladas de arqueo, manteniéndose los derechos en el caso de buques con menor volumen de arqueo, que era como decir los dedicados al cabotaje nacional y a los servicios de puerto³⁶.

El proyecto, claramente favorable a los navieros, generó la protesta de la industria siderúrgica nacional al incluir una franquicia total a la importación de todo tipo de maquinaria y materiales para la construcción naval. También contó con la oposición de gran parte del sector de la construcción naval, ya que se rebajaban, en conjunto, las primas a la construcción de cascos. La comisión parlamentaria encargada de dictaminar sobre el proyecto se hizo eco de este descontento y, siguiendo las indicaciones del nuevo gobierno presidido por Maura, lo transformó sustancialmente optando por una política de intervención mucho más extensa y directa³⁷.

El particular conflicto entre la siderurgia y la construcción naval por el tema de la franquicia a la importación de materiales se saldaba con la supresión de la polémica medida atendiendo las peticiones de los siderúrgicos vascos. Para compensar lo que sin duda suponía un perjuicio para los constructores navales, quienes habían disfrutado de esas ayudas indirectas desde 1868, se aumentaban notablemente las primas directas a la construcción naval resumiendo «en una cifra total los diversos medios que antes existían de protección». Por otro lado, continuaban manteniéndose las ayudas a la construcción de calderas y máquinas de vapor que había introducido el proyecto de Besada. En lo que se refiere a la protección de la navegación mercante, se atendía la principal de las reclamaciones solicitadas por los navieros con la concesión de primas a la navegación. Dichas primas, denominadas en el dictamen «compensaciones de abanderamiento, armamento y servicios nacionales» siguiendo la nomenclatura de la legislación francesa, eran incompatibles con las franquicias arancelarias para la importación de buques.

En resumen, la comisión parlamentaria había dado un giro de 180 grados respecto al proyecto original hacia una política de intervención más directa emulando lo llevado a cabo por nuestros vecinos franceses o italianos. En ese golpe de timón tenía mucho que ver la ideología económica del gobierno, el primero de los presididos por Maura, y, desde luego, la influencia de los grupos de presión. De hecho, el nuevo proyecto recogido en el dictamen era muy similar al que había presentado un año antes la LME.

La comparación entre el proyecto del Gobierno Villaverde y el dictamen aprobado por el Gobierno Maura queda recogida en el cuadro 4. Las diferencias saltan inmediatamente a la vista: frente a la línea menos intervencionista del proyecto original que se basaba fundamentalmente en la supresión de obstáculos burocráticos y de toda una serie de pequeños gravámenes para la marina mercante, el dictamen

³⁶ En el preámbulo González Besada se refería al ejemplo de Francia, Italia y Portugal. Estos dos últimos permitían el libre abanderamiento de sus buques en la navegación de altura y el primero admitía la importación de esos buques «con el insignificante derecho de dos francos por tonelada de arqueo».

³⁷ El Dictamen de la comisión se presentó para su discusión en las Cortes el 3 de diciembre de 1904, DSCD 3-XII-1904, Ap. 1^o al núm. 48.

Cuadro 4. Comparación entre el proyecto de ley del Gobierno Villaverde y el dictamen aprobado por el Gobierno Maura

PROYECTO DE LEY DE GONZÁLEZ BESADA (6 de noviembre de 1903)	DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO BESADA (3 de diciembre de 1904)
<p>Franquicia arancelaria para buques de más de 300 Tm. de arqueo.</p>	<p>Franquicia arancelaria para los buques «incluidos en la 1ª categoría de los registros de las Soc. Clasificadoras competentes, con menos de 12 años y dedicados a la navegación de altura y gran cabotaje». Los buques anteriores que se acojan a los beneficios de las «compensaciones de abanderamiento, armamento y servicios nacionales» y los de cabotaje nacional habrán de pagar por derechos de abanderamiento.</p>
<p>Navegación</p> <p>Otras medidas: reducciones de otros impuestos y gabelas.</p>	<p>Otras medidas: reducciones de otros impuestos y gabelas.</p> <p>Concesión de «compensaciones de abanderamiento, armamento y servicios nacionales» o «Primas a la navegación para buques de vapor nacionales» de tráfico directo de altura y gran cabotaje: 0,30 ptas /Tm. de arqueo y 1.000 millas navegadas.</p> <p>Las mismas para tráfico no directo: 0,15 ptas/Tm de arqueo y 1.000 millas navegadas.</p>

Cuadro 4 (Continuación)

	PROYECTO DE LEY DE GONZÁLEZ BESADA (6 de noviembre de 1903)	DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO BESADA (3 de diciembre de 1904)
Construcción naval	<p>Devolución de derechos arancelarios pagados por los materiales importados para la construcción, carena y reparación de buques y de máquinas y calderas de vapor.</p> <p>Primas para la construcción de buques en astilleros o arsenales nacionales:</p> <p>Casco de madera: 40 ptas/Tm de arqueo.</p> <p>Casco de hierro, acero o construcción mixta: 60 ptas/Tm de arqueo.</p> <p>Primas para la construcción de máquinas de vapor y calderas: 15 ptas/100Kg.</p>	<p>Primas para la construcción de buques en astilleros o arsenales nacionales:</p> <p>Buques de madera a vela y a vapor: 50 pts/Tm de arqueo.</p> <p>Buques de hierro, acero o construcción mixta a vela: 105 pts/Tm.</p> <p>Buques de hierro, acero o construcción mixta a vapor y velocidad menor de 10 millas: 180 ptas/Tm de arqueo.</p> <p>Para los mismos tipos de buques a vapor y velocidad mayor de 10 millas: 194 ptas/Tm de arqueo.</p> <p>Primas para la construcción de máquinas de vapor y calderas: entre 18 y 31 ptas por cdv (caballo de vapor).</p>
Siderurgia	<p>Ningún privilegio, ya que se conserva la devolución de aranceles en la importación de materiales para la construcción, carena y reparación de buques y de máquinas y calderas de vapor.</p>	<p>Se suprime la devolución de derechos arancelarios pagados por los materiales importados para la construcción, carena y reparación de buques y de máquinas y calderas de vapor.</p>

FUENTE: Elaboración propia

optaba por añadir a esa política de liberalidad otro tipo de intervención más directa y también más cara en términos presupuestarios. De esta forma, todos los intereses implicados ganaban y nadie perdía en términos del más puro óptimo paretiano en lo que supone el antecedente más inmediato de la Ley de 1909.

La aprobación del proyecto, sin embargo, encontró serias dificultades en el trámite parlamentario, cosa nada extraña si consideramos el rosario de cambios de gobierno de estos años con las consiguientes interrupciones de la actividad parlamentaria³⁸. A pesar de que el nuevo proyecto no prosperó, hay que destacar los importantes incrementos que se producen en las cifras presupuestarias para primas a la construcción naval: un 300 por 100 en el presupuesto de 1904 y un 150 por 100 en el de 1906 (véase cuadro 5). La cantidad de 25.000 pesetas que figuraba en el presupuesto de 1900, tras seis años de ausencia de primas, muy pronto se evidenció insuficiente para las crecientes solicitudes por parte de los astilleros. Solamente a través de los suplementos y ampliaciones de créditos o de créditos extraordinarios era posible atender las obligaciones reconocidas por tal concepto, que en no pocas ocasiones dejaban de cumplirse o bien tardaban mucho tiempo en pagarse.

Por su parte, la navegación nacional se benefició de la rebaja sustancial de los derechos a la importación de buques del Arancel de 1906 (cuadro 2). Esta medida a favor de los navieros hubo de repercutir negativamente en la industria naval, ya que las primas a la construcción no se vieron modificadas. De igual forma, se mantuvieron las devoluciones arancelarias a la importación de materiales, contra la tendencia general del Arancel hacia la supresión de todo tipo de franquicias³⁹. Lo cierto es que la reducción de los derechos de abanderamiento perjudicó seriamente a la construcción naval, que entonces no se vio compensada por ninguna otra vía.

Las comunicaciones regulares subvencionadas se vieron especialmente afectadas por el desastre colonial del 98, pese a que el contrato con el Estado se mantuvo inalterado. Se abrieron nuevas líneas y se eliminaron otras y, aunque en conjunto se produjo un aumento sustancial de los servicios, la subvención disminuyó⁴⁰. Esa rebaja se explica razonadamente en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1900 por el entonces ministro de Hacienda, Fernández Villaverde. La parte de la remuneración que la Compañía Transatlántica recibía con carácter de subvención postal desaparecía del presupuesto del Ministerio de Gobernación, al mismo tiempo que el Ministerio de Fomento se hacía cargo, como una obligación nueva, de la subvención comercial asumida, hasta ese momento, por el presupuesto del Ministerio de Ultramar. Refiriéndose a esa nueva obligación de Fomento, Villaverde defendía la subvención comercial a la Transatlántica «en la seguridad de que con esta medida ha de favorecerse en gran manera nuestros intereses industriales, comerciales,

³⁸ Desde el primer gobierno Maura (5 de diciembre de 1903-16 de diciembre de 1904) hasta el segundo, el denominado «gobierno largo», que se inicia el 25 de enero de 1907, se sucedieron en el poder ocho gobiernos de diferente signo político.

³⁹ Sabaté (1996), pp. 162-63 explica que en la reforma arancelaria de 1906 se eliminaron las franquicias y tarifas especiales para material ferroviario, obras públicas y maquinaria destinada a colonias agrícolas, pero en el caso del material para la construcción de buques se reconoció «una moratoria en la devolución de derechos, que se entiende vigente mientras no haya instrumentada una alternativa de apoyo a la industria naval» (nota 7).

⁴⁰ Rodrigo (2001), p. 240.

sosteniendo los mercados de los productos españoles en las que fueron posesiones nuestras ... y en la América del Sur»⁴¹.

De este modo, la subvención final consignada en el presupuesto de 1900 –y dentro del Ministerio de Fomento desde entonces– fue de 4. 204.440,27 pesetas. Sin embargo, en el siguiente año dicha subvención prácticamente se duplicó –elevándose a 8.445.222,28 pesetas–, ya que, de acuerdo con las explicaciones del ministro de Hacienda, esa era «la cantidad exacta» con la que debía de dotarse ese servicio según lo dispuesto en el contrato vigente entre la Transatlántica y el Estado (véase cuadro 5).

Sea como fuere, la pretendida situación privilegiada que disfrutaba la Transatlántica era periódicamente motivo de discusiones en el Parlamento, especialmente en los años inmediatos a 1898 tras la pérdida de las colonias. Entonces, el contrato de 1887 –que no caducaba hasta 1907– se mantuvo en su totalidad y la postura de la compañía fue la de seguir demandando la protección del Estado. No obstante, los dirigentes de la naviera, conscientes de que tras el Desastre era difícil justificar las subvenciones que monopolizaba su empresa, optaron por alinearse con las demandas de protección del resto de navieros, solicitando primas a la navegación, y también con las reclamaciones de la industria naval. Un claro exponente de esa nueva actitud fue la decisiva participación de la Transatlántica en la formación de la LME⁴². Por su parte, la postura de los diferentes gobiernos durante estos años fue la de mantener la subvención que figuraba en el contrato hasta que éste caducara. Cercano ese momento, y ante el aplazamiento *sine die* del debate parlamentario sobre la marina mercante, en 1906 se constituyó una comisión cuyo fin fue el de analizar en profundidad la situación y perspectivas de comunicaciones marítimas regulares, para lo cual se abrió una amplia información extraparlamentaria⁴³. Finalmente, en 1907 el contrato se prorrogó por dos años hasta que pudiera disponerse de una regulación más completa de la navegación mercante nacional, cosa que se consiguió con la posterior Ley de 1909.

4. Un ejemplo de política industrial maurista: la Ley de 1909

En enero de 1908 el conocido como Gobierno largo de Maura presentaba un nuevo proyecto de Ley para el fomento de las industrias y comunicaciones marítimas. El proyecto llevaba de nuevo la firma de González Besada, pero ahora como ministro de Fomento, y su principal objetivo era lograr una «Ley de conjunto» que abarcara todas las industrias y comunicaciones marítimas «desde la producción y las comunicaciones interiores a la exportación y las comunicaciones exteriores»⁴⁴.

Pese a compartir autor, este proyecto de 1908 poco tenía en común con el que Besada firmara en 1903 como ministro de Hacienda. Como vimos, aquel

⁴¹ Proyecto de Ley de presupuestos para 1900, DSCD 17-VI-1899, Ap. 3º al nº 14. Esa nueva obligación eran los 3.829.440,27 de pesetas que con anterioridad se venían repartiendo entre los presupuestos de Cuba, Puerto Rico y Filipinas.

⁴² Rodrigo (2001), pp. 245-46 explica el cambio de rumbo en la acción política de la Compañía Transatlántica tras el Desastre y su papel destacado «en la génesis y marcha de la LME».

⁴³ Por el Real Decreto de 3 de febrero de 1906 (GM de 5 de febrero) se creaba la Comisión extraparlamentaria cuyos resultados se publicaron en 1907.

⁴⁴ Real Decreto de 24 de enero de 1908 (GM de 26 de enero). Las citas pertenecen a la exposición de motivos.

Cuadro 5. Primas y subvenciones presupuestadas y liquidadas 1900-1908 (en pesetas corrientes y porcentajes)

Años	Primas de construcción de buques (1)	Subvenciones a líneas marítimas regulares (2)	Comunicaciones marítimas e ind. naval (1+2)	(1)/(1+2) en %	(2)/(1+2) en %	% de (1+2) en el M ^o de Fomento
1900	Presupuestadas	4.204.440,27	4.229.440,27	0,59	99,41	5,24
	Definitivas	25.000	4.204.440,27	0,59	99,41	
	Liquidadas	0	4.204.440,24	0	100	
1901	Presupuestadas	8.445.222,28	8.470.222,28	0,30	99,70	6,32
	Definitivas	25.000	8.445.222,28	0,30	99,70	
	Liquidadas	0	8.445.222,24	0	100	
1902	Presupuestadas	8.445.222,28	8.470.222,28	0,30	99,70	11,39
	Definitivas	25.000	8.445.222,28	0,30	99,70	
	Liquidadas	25.000	8.424.878,87	0,30	99,70	
1903	Presupuestadas	8.445.222,28	8.470.222,28	0,30	99,70	11,31
	Definitivas	25.000	8.445.222,28	0,30	99,70	
	Liquidadas	0	8.445.222,24	0	100	
1904	Presupuestadas	8.445.222,28	8.645.222,28	2,31	97,69	9,91
	Definitivas	200.000	8.445.222,28	2,31	97,69	
	Liquidadas	200.000	8.432.812,24	2,32	97,68	

Cuadro 5 (Continuación)

Años	Primas de construcción de buques (1)	Subvenciones a líneas marítimas regulares (2)	Comunicaciones marítimas e ind. naval (1+2)	(1)/(1+2) en %	(2)/(1+2) en %	% de (1+2) en el M ^s de Fomento
1905	Presupuestadas	8.445.222,28	8.645.222,28	2,31	97,69	10,05
	Definitivas	200.000	8.445.222,28	2,31	97,69	
	Liquidadas	200.000	8.432.812,24	2,32	97,68	
1906	Presupuestadas	500.000	8.445.222,28	5,59	94,41	10,38
	Definitivas	500.000	8.445.222,28	5,59	94,41	
	Liquidadas	130.149	8.445.222,24	1,52	98,48	
1907	Presupuestadas	500.000	8.445.222,28	5,59	94,41	9,91
	Definitivas	500.000	8.445.222,24	5,59	94,41	
	Liquidadas	471.899,75	8.445.222,24	5,29	94,71	
1908	Presupuestadas	200.000	8.445.222,28	2,31	97,69	9,40
	Definitivas	200.000	8.445.222	2,31	97,69	
	Liquidadas	200.000	8.445.222	2,31	97,69	

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, Cuentas Generales del Estado (IGAE) y Liquidaciones provisionales de los presupuestos (GM).

proyecto se había basado en intervenciones de tipo indirecto como la arancelaria y se había planteado desde el Ministerio de Hacienda, ya que en la manipulación de los derechos de abanderamiento radicaba su esencia. Frente a ello, el proyecto de 1908 planteaba una intervención más directa, y también más amplia, a través de medidas de carácter presupuestario como primas y subvenciones. Una doctrina muy similar a la del dictamen que sobre el primer proyecto de Besada se había emitido en 1904. Parecía que el giro hacia un nuevo tipo de protección en las industrias marítimas ensayado cinco años atrás tomaba ya un camino definitivo. Así, acorde a la ideología económica del Gobierno largo de Maura, la participación del Estado se hacía mucho más evidente. El propio cambio de nombre de la «Ley de fomento de las industrias y comunicaciones marítimas nacionales» frente al proyecto de 1903 sobre una «Ley para la protección de la marina mercante nacional» era elocuente⁴⁵.

Una de las principales novedades del proyecto de 1908 era la inclusión de primas a la navegación para los buques nacionales que realizaran determinados tráficos directos periódicos en navegaciones de gran cabotaje y de altura⁴⁶. Entre las condiciones que se estipularon para el disfrute de las primas se exigía que el promedio anual de la carga embarcada en puertos españoles en los tráficos al extranjero debía cubrir al menos la mitad de la capacidad máxima de los buques. Con ello se pretendía estimular de forma indirecta la exportación, uno de los principales objetivos económicos entonces.

Asimismo, se trataba de incentivar la exportación a través de la supresión del impuesto de transportes. En concreto, se proyectaba la eliminación del impuesto de transportes terrestres y fluviales «para la exportación directa de productos nacionales que se realice con bandera española en las navegaciones y buques» de los servicios regulares subvencionados o bien con derecho a primas a la navegación. Igualmente se suprimía el impuesto de transportes por mar «al embarque o carga de los productos nacionales a su exportación en tráfico directo con buques nacionales» y para el tráfico de pasajeros. Y todas estas ventajas fiscales se extendían a la navegación de cabotaje nacional. En esta línea de desgravaciones se incluía la reducción y exención de otros impuestos para incentivar la marina mercante –impuestos del timbre y derechos reales, impuestos sobre el capital, la propiedad, la industria y la utilidad, etc.–, excepto los aranceles a la importación de buques extranjeros.

Respecto al impuesto de transportes hay que recordar que se había aprobado dentro del plan de estabilización de Fernández Villaverde de 1900 y que integraba el gravamen sobre mercancías y pasajeros, tanto en el tráfico por mar como en el terrestre y fluvial⁴⁷. Ya entonces el propio ministro lamentaba su aprobación, porque no se le escapaba su efecto negativo para la exportación. Pero en ese momento la prioridad absoluta era la nivelación presupuestaria y el nuevo impuesto contribuiría a una mayor recaudación. Sin embargo, en 1904, cuando el superávit se había instalado en las cuentas públicas, otro ministro de

⁴⁵ Cuétara (1984), p. 140 apunta que la Ley de 1909 tenía todas las características de una ley de fomento.

⁴⁶ Los trayectos con derecho a prima debían cubrirse con una expedición anual o «viaje redondo» y se consignaban en un *cuadro A*, incluido al final del articulado.

⁴⁷ Sobre la configuración del impuesto de transportes en 1900 véase Valdaliso (1999), pp. 137-140, quien también hace una revisión de sus antecedentes en el siglo XIX.

Hacienda –el maurista Osma– introdujo diversas exenciones al impuesto, con el objetivo de incentivar la exportación y bajo la presión de los grupos de productores interesados⁴⁸. Los productos exentos fueron el vino, el aceite y las frutas y verduras. Tres años más tarde, en la Ley de presupuestos para 1908, se generalizaron las exenciones al embarque para un número considerable de productos. Sin embargo, esa política de desgravaciones no se mantuvo durante mucho tiempo, ya que a finales de 1910, y tras la vuelta al déficit desde 1909, se eliminaron las exenciones volviéndose a las tarifas de 1900⁴⁹.

En general, el dictamen presentado por la comisión nombrada al efecto introdujo un cambio sustancial en el propio espíritu del proyecto de Ley al establecer una «sustitución» del sistema de protección indirecta a la navegación libre, basado en gran medida en desgravaciones fiscales, por el sistema de protección directa a través de primas. De forma que a las primas para los servicios periódicos del cuadro A y a las subvenciones a los servicios regulares se sumaban las primas a la navegación libre o *tramp* en tráfico directo, siguiendo, como ya venía siendo habitual en estas cuestiones, el ejemplo de Francia, Italia o Austria-Hungría⁵⁰. La concesión de estas primas se consiguió en gran medida debido a las presiones de los navieros, liderados por la ANB, ante la «escasa atención prestada a la navegación libre» en el proyecto. Valdaliso⁵¹ habla de un «alud de actuaciones» por parte de la ANB que forzaron la apertura de una información en el Congreso, en la que los navieros pudieron exponer su punto de vista basado en la enorme importancia que la navegación libre tenía en España⁵².

Lo que el dictamen proponía, a consecuencia de esa «sustitución», era ampliar el sistema de primas a la navegación libre, que en el proyecto inicial «no disfrutaba de otro estímulo que la desgravación de impuestos al tráfico directo», a cambio de eliminar del proyecto todas las exenciones del impuesto de transportes terrestres y marítimos. Esta decisión obedecía al criterio del Gobierno –expresado en el proyecto de Ley de presupuestos para 1909– de «detenerse en el camino de la desgravación de impuestos, ínterin la práctica acredita los resultados de las desgravaciones ya efectuadas»⁵³. En el posterior debate a la totalidad del dictamen muchas voces de la oposición se alzaron en contra de ese cambio introducido por la comisión frente al proyecto de Besada.

Además de esa sustitución entre un tipo de protección y otra, el dictamen introdujo otra novedad: la inclusión de un impuesto denominado «de tonelaje» o «de tráfico de altura». Dicho impuesto también había sido solicitado en la información parlamentaria antes citada y su propósito era evitar la irregularidad de los fletes causada por los llamados «buques vagabundos». Tales buques –fre-

⁴⁸ Valdaliso (1999), p. 143.

⁴⁹ Pero con las significativas excepciones del embarque de vino, aceite, cereales, frutas y tapones de corcho. Ley de 29 de diciembre de 1910 (GM del 30). Sobre las exenciones al impuesto de transportes como estímulo a la exportación véase Sabaté (1992), pp. 589-602 y (1996), pp. 281-83; y Valdaliso (1999).

⁵⁰ Dictamen de la comisión acerca del proyecto de Ley para el fomento de las industrias y comunicaciones marítimas, DSCD 11-VII-1908, Ap. 17^o al núm. 253.

⁵¹ Valdaliso (1990), p. 76.

⁵² Véase también Torres (1998), p. 195.

⁵³ La cita es del preámbulo al dictamen, en el que se eliminaron los artículos 4, 5 y 6 del proyecto que contenían las exenciones al impuesto de transportes.

cuentemente ingleses o alemanes— aprovechaban sus recaladas en puertos españoles en navegación de altura para rellenar los espacios libres, bien en los viajes de ida o de vuelta. Para ello ofrecían fletes inferiores a los de las tarifas generales, que además variaban a la alta o a la baja dependiendo de los huecos disponibles. Estos «desorganizadores del mercado» —como se les calificaba en el dictamen— tenían a España como punto de aprovisionamiento de fácil acceso por su situación geográfica. Lo cierto es que el artículo que establecía el impuesto se redactó con el cuidado suficiente para que, legalmente, no existiese discriminación alguna entre buques nacionales y extranjeros: ambos deberían pagar 1 peseta por tonelada neta de registro «en el primer puerto español donde efectúen operaciones de tráfico de mercancías o pasajeros, en el curso de un viaje de navegación de altura». Pero, en la práctica, el gravamen solamente afectaría a los buques extranjeros ya que los barcos nacionales, normalmente, tenían su punto de arranque y/o de destino en puertos españoles, con lo que los trayectos quedaban encuadrados en la navegación de cabotaje, que estaba exenta. Puede decirse, por tanto, que se trataba de un derecho diferencial de bandera encubierto, que se suponía beneficioso para la marina mercante nacional al hacerse cargo del transporte liberado por la competencia extranjera. Así mismo, se planteaba como una fuente de ingresos adicional para compensar el gasto del nuevo sistema de primas⁵⁴.

La aprobación del nuevo impuesto fue polémica, ya que contó desde el principio con la opinión en contra de la minoría liberal y de los intereses exportadores, en particular de los representantes de la agricultura levantina. Las críticas se centraron en el temor de que las navieras nacionales aprovecharan la reserva de un nuevo mercado únicamente para subir precios y, finalmente, el Gobierno se vio empujado a hacer algunas concesiones. Por un lado, cedió ante los intereses exportadores levantinos al declarar exento el transporte de las frutas frescas. Por otro, se avino a contentar la petición de los liberales de retrasar la entrada en vigor del impuesto que se fijó para el 1 de enero de 1911, aunque a la postre no comenzó a regir hasta el 1 de enero de 1912, habiéndose pospuesto en dos ocasiones por gobiernos liberales⁵⁵. Por último, se rebajaron las tarifas iniciales por tonelada de registro neto de 1 peseta a 0,75 ptas. (ver cuadro 6). En definitiva, de acuerdo con Valdaliso⁵⁶, es muy probable que todas estas disposiciones redujeran el impacto y recaudación del impuesto.

La oposición frontal de liberales, y también de republicanos, no se ciñó al impuesto de tonelaje, sino que se generalizó a todo el proyecto. El mayor rechazo se produjo en torno al concurso para la adjudicación de las líneas regulares subvencionadas, que, en opinión de la minoría parlamentaria, estaba diseñado para favorecer a la Compañía Transatlántica. Un juicio muy cercano a la realidad puesto que, como destaca Cuétara⁵⁷, los servicios proyectados coincidían enormemente con los que la compañía desempeñaba en virtud del contrato de

⁵⁴ Artículo 1º del dictamen. En el mismo se calculaba el gasto que implicaba el nuevo sistema de primas y subvenciones —16.321.309 ptas— descontando el ingreso previsto por la aplicación del impuesto de tonelaje —1.750.000 ptas—, lo que daba un coste total de 14.571.309 ptas. Valdaliso (1999), p. 143 también hace referencia a esta cuestión.

⁵⁵ Sabaté (1992), p. 569.

⁵⁶ Valdaliso (1999), p.143.

⁵⁷ Cuétara (1984), pp. 141-46.

1887⁵⁸. Las líneas se repartieron en dos cuadros de itinerarios: el cuadro B, de comunicaciones exteriores regulares que incluía a las antiguas colonias, y el cuadro C, que englobaba las líneas con los territorios españoles insulares –Baleares y Canarias– y de África. Respecto a las líneas del cuadro B, el autor antes citado subraya que se trataba de «líneas similares a las extranjeras, respondiendo a idéntica idea de proteccionismo marítimo y de apoyo a una empresa nacional en directa competencia con las extranjeras». Éstas fueron las primeras en salir a concurso público con una subvención de 9.627.611 pesetas anuales. La resolución se produjo el 20 de abril de 1910 y el contrato fue adjudicado, como se esperaba, a la Compañía Transatlántica⁵⁹.

Aunque las líneas regulares subvencionadas y el impuesto de tonelaje centraron el debate parlamentario, el resto de medidas no se libraron de la polémica. Las primas a la construcción naval fueron criticadas por considerarse excesivas para una industria que, en opinión de muchos, no tenía arraigo en España. Esta fue la postura de líderes liberales como Moret o Canalejas. Este último ya había dejado muy clara su oposición al sistema de primas a la navegación y a la construcción naval durante la discusión del presupuesto de Villaverde para 1900:

«Yo señores, encuentro fatal el sistema sobre las primas de navegación ... –afirmaba en una de sus intervenciones– si se me dice que hay que dar alientos a la construcción naval mediante cifras consignadas en el presupuesto, yo me opondré a ese desarrollo, naturalmente, hasta donde alcancen mis fuerzas»⁶⁰.

Asimismo, se criticó el espíritu proteccionista del proyecto y su elevado coste para los escasos recursos de una Hacienda deficitaria, que sacrificaba «la escuela y el campo» y en cambio favorecía «desproporcionadamente» a la marina mercante⁶¹.

Como respuesta a los problemas que la Ley encontraba en el Parlamento, los grupos de interés marítimos, que veían cómo podía escaparse de nuevo la oportunidad de aprobar la Ley, decidieron adoptar una «dinámica de fuerza» convocando, entre otras medidas, una manifestación a favor de la aprobación de la Ley⁶². Una Ley que finalmente se aprobó el 14 de junio de 1909 y cuyos tres pilares fundamentales fueron: protección para todos, sustitución de medidas de apoyo indirecto por medidas de fomento directo y, como consecuencia inmediata de los otros dos, mayor intervención del Estado, muy en la línea de la política económica del Gabinete Maura. La protección para todos se concretó en un conjunto de

⁵⁸ Para este autor las presiones de la Transatlántica fueron una de las causas principales de la promulgación de la Ley de 1909, dada su urgencia en obtener un nuevo contrato con el Estado.

⁵⁹ Véase Rodrigo (2001), pp. 252-53. Los servicios del Cuadro C se adjudicaron más tarde a un conjunto de pequeñas navieras que en 1916 se fusionaron en la Compañía Transmediterránea.

⁶⁰ DSCD, 4-XII-1899, pp. 2.511 y 2.514. En parecidos términos se pronunció durante la discusión de la Ley de 1909 (DSCD, 23-III-1909).

⁶¹ Intervención de Gasset en el Congreso del 16-XII-1908 (DSCD, pp. 1718-1723). Un resumen de la tramitación y discusión parlamentaria de la Ley de 1909 puede consultarse en Berdún (1998).

⁶² Sobre los problemas y retrasos en la tramitación de la Ley y la contundente respuesta de las patronales del sector marítimo véase Arana (1988), p. 55; Valdaliso (1990), p. 77; y Torres (1998), pp. 196-198.

Cuadro 6. Las tres fases de la ley de fomento a las industrias y comunicaciones marítimas de 1909: proyecto, dictamen y ley

PROYECTO DE LEY (24 enero de 1908)	DICTAMEN (11 de julio de 1908) (Sólo principales novedades)	LEY (14 de junio de 1909)
<p>Primas a la navegación para los buques nacionales que realicen las expediciones anuales en tráfico directo internacional del «cuadro A»:</p> <p>Grupo 1º: 0,60 ptas/Tm arqueo y mil millas navegadas.</p> <p>Grupo 2º: 0,80 ptas/Tm arqueo y mil millas navegadas.</p> <p>Grupo 3º: 1 ptas/Tm arqueo y mil millas navegadas.</p> <p>Numerosas exenciones y desgravaciones fiscales, incluido el impuesto de transportes.</p> <p>Comunicaciones marítimas regulares subvencionadas:</p> <p>Cuadro B (líneas exteriores): 10.714.806,22 ptas. de subvención.</p> <p>Cuadro C (líneas con territorios españoles): las subvenciones se fijarán según la clase y periodicidad de los servicios.</p>	<p>A las primas para los viajes del «cuadro A» se añaden primas para los buques nacionales en navegación libre:</p> <p>0,30 ptas/Tm arqueo y mil millas en navegación de altura.</p> <p>0,50 ptas/Tm arqueo y mil millas en gran cabotaje.</p> <p>Se establece el impuesto de tonelaje: 1 pta. / Tm neta de registro.</p> <p>Se suprimen las exenciones del impuesto de transportes.</p>	<p>Primas para los buques nacionales en navegación libre:</p> <p>0,40 ptas/Tm arqueo y mil millas en navegación de altura.</p> <p>0,50 ptas/Tm arqueo y mil millas en gran cabotaje.</p> <p>Primas a la navegación para los buques nacionales que realicen las expediciones anuales en tráfico directo internacional del «cuadro A».</p> <p>Grupo primero: 0,60 ptas/Tm arqueo y mil millas navegadas .</p> <p>Grupo segundo: 0,80 ptas/Tm arqueo y mil millas navegadas.</p> <p>Grupo tercero: 1 ptas/Tm arqueo y mil millas navegadas.</p> <p>Impuesto de tonelaje: 0,75 pta./Tm neta de registro.</p> <p>Comunicaciones marítimas regulares subvencionadas:</p> <p>Cuadro B (líneas exteriores): 9.627.611,34 ptas. de subvención.</p> <p>Cuadro C (líneas con territorios españoles): las subvenciones se fijarán según la clase y periodicidad de los servicios.</p> <p>Otras medidas: reducciones de algunos impuestos y supresión o disminución de trámites administrativos.</p>
<p>Navegación</p>		

Cuadro 6 (Continuación)

PROYECTO DE LEY (24 enero de 1908)	DICTAMEN (11 de julio de 1908) (Sólo principales novedades)	LEY (14 de junio de 1909)
<p>Primas para la construcción de buques en astilleros o arsenales nacionales:</p> <p>Buques de madera a vela y vapor: 50 pts/Tm de arqueo.</p> <p>Buques de hierro o acero o construcción mixta a vela: 105 pts/Tm.</p> <p>Idem de carga a vapor: 160 pts/Tm.</p> <p>Idem de carga y pasaje a vapor: 170 pts/Tm.</p> <p>Idem de pasaje a vapor: 185 pts/Tm.</p> <p>Reserva a buques de construcción nacional de la navegación de cabotaje, servicios de puertos y pesca marítima.</p> <p>Obligación de las líneas regulares subvencionadas de ampliar o reponer las 2/3 partes de su flota con buques preferentemente de construcción nacional.</p>		<p>Primas para la construcción de buques en astilleros o arsenales nacionales:</p> <p>Buques de madera a vela: 80 pts/Tm de arqueo.</p> <p>Buques de madera a vapor: 100 pts/Tm de arqueo.</p> <p>Buques de hierro, acero o construcción mixta a vela: 120 pts/Tm.</p> <p>Buques de carga de hierro o acero o construcción mixta a vapor: 160 pts/Tm.</p> <p>Buques de carga y pasaje de hierro o acero o construcción mixta a vapor: 170 pts/Tm.</p> <p>Buques de pasaje de hierro o acero o construcción mixta a vapor: 185 pts/Tm.</p> <p>Reserva a buques de construcción nacional de la navegación de cabotaje, servicios de puertos y pesca marítima.</p> <p>Obligación de las líneas regulares subvencionadas de ampliar o reponer las 2/3 partes de su flota con buques preferentemente de construcción nacional.</p>
<p>Industria naval</p>		

Cuadro 6 (Continuación)

	PROYECTO DE LEY (24 enero de 1908)	DICTAMEN (11 de julio de 1908) (Sólo principales novedades)	LEY (14 de junio de 1909)
Siderurgia	Se suprime la devolución de derechos arancelarios pagados por los materiales importados para la construcción, carena y reparación de buques.		Se suprime la devolución de derechos arancelarios pagados por los materiales importados para la construcción, carena y reparación de buques.
Exportación	Condiciones para la percepción de las primas del «cuadro A»: El promedio anual de carga y pasaje en exportación debe ser al menos del 50%. Exenciones del impuesto de transportes.	Se suprimen las exenciones del impuesto de transportes.	Primas en navegación libre: El promedio anual de carga y pasaje en exportación debe ser al menos del 30% en tráfico directo internacional. Primas del «cuadro A»: Líneas con más de 2 años: al menos el 40% en exportación. Líneas nuevas: al menos el 33% en exportación. Prima a la exportación o distribución marítima por el litoral del carbón nacional: 0,30 ptas. por tonelada de carbón transportada.

FUENTE: Elaboración propia.

instrumentos que se complementaban entre sí proporcionando ayudas a todos los sectores involucrados, como puede observarse en el cuadro 6.

La industria siderúrgica veía como se atendía por fin su antigua reclamación de suprimir la devolución de aranceles en la importación de materiales para la construcción naval, vigente desde 1868. Al objeto de compensar lo que suponía un perjuicio para los astilleros del país, se elevaron considerablemente las primas a la construcción naval⁶³. Un incremento que obedecía también –como argumentaban los conservadores en la discusión de la Ley– a la rebaja arancelaria de 1906 para la importación de buques a la que hacíamos referencia en el epígrafe anterior. De este modo, las primas no sólo compensaron las medidas de protección arancelaria anteriores, sino que elevaron el grado de protección total de la industria naval⁶⁴. Pero el aumento de éstas no fue el único estímulo para la construcción naval nacional, favorecida también por la reserva para buques nacionales de la navegación de cabotaje, servicios de puerto y pesca marítima. Asimismo, por la estipulación de que las compañías subvencionadas de los servicios marítimos regulares deberían reponer o ampliar su flota al menos con dos terceras partes de nueva construcción, con preferencia de la española sobre la extranjera. Y, por último, a través de la preferencia que se otorgaba a los buques de construcción nacional sobre los construidos en el extranjero a la hora de percibir las primas a la navegación.

Por su parte, y como ya se ha señalado, la marina mercante logró la concesión de primas, tanto para determinados servicios periódicos como para la navegación libre, al mismo tiempo que se veía favorecida con otras valiosas ayudas como la reducción o supresión de impuestos y gestiones administrativas. Una de las novedades del texto final fue la exención o reducción del impuesto de transporte marítimo al desembarque en tráfico directo, es decir, a la importación, de determinadas mercancías, muchas de ellas materias primas. Esta era la única concesión que en lo que se refiere al impuesto de transportes introdujo la Ley de 1909.

Y la cadena de ayudas se cerraba con todos los estímulos a la exportación contenidos en la Ley. Como ya vimos, una de las condiciones fundamentales para poder optar a las primas a la navegación era cumplir con unos determinados mínimos de carga y pasaje con destino a la exportación. En la Ley estos mínimos se especifican con mayor exactitud: un 40 por 100, como mínimo, del promedio de carga nacional y pasaje para las líneas más antiguas del cuadro A y un 33 por 100 para las más nuevas; para las primas a la navegación *tramp* al menos un 30 por 100 del promedio anual de carga y pasaje. Además, los apoyos a la expansión comercial se multiplican cuando se consideran las condiciones estipuladas para las líneas subvencionadas: fletes más bajos para productos de exportación así como para agentes de comercio, ofrecimiento de todo tipo de información y asesoramiento «como agentes generales del comercio nacional» y establecimiento de tarifas combinadas con el transporte ferroviario para abaratar la exportación de productos nacionales. Por último, en el texto final de la Ley se incluyó también la

⁶³ Ni en el proyecto ni en la Ley se dice nada sobre la devolución de aranceles por la importación de materiales en la construcción y reparación de máquinas de vapor y calderas, para las que no se concedieron las primas que se habían incluido en anteriores proyectos o propuestas.

⁶⁴ Houpt y Ortiz-Villajos (1998), p. 180 destacan que los principales canales de presión de los constructores navales ante el Gobierno fueron la LME y la Asociación de constructores navales (ACN) creada en 1909.

concesión de primas a la exportación de carbón nacional, a imitación de la legislación italiana sobre primas. Un sector, el del carbón, al que también se incentivaba con la obligación para los buques de líneas subvencionadas de abastecerse «preferentemente en España y con productos nacionales».

La *mano* del gobierno era ahora claramente *visible*. Ya el proyecto de Ley, presentado en 1908, mostró que el camino hacia un nuevo tipo de protección parecía no tener vuelta atrás, pero tras su paso por las Cámaras este proceso se intensificó y se aceleró, de modo que el texto final se erige como el mejor ejemplo de la política industrial promovida por el Gobierno Maura. Obviamente, esa sustitución de protección indirecta por medidas de fomento directo implicaba una mayor inversión de fondos públicos que la comisión dictaminadora del proyecto cuantificó en 16 millones y medio de pesetas anuales, una cantidad que resultaba pequeña en términos absolutos si se acudía, como era frecuente en las Cámaras españolas, a la comparación europea:

«muy inferior a los 22 millones de pesetas que otorga anualmente con igual fin Italia ... inferior aun a los 18 millones promedio de la protección que otorgan entre Italia y Austria-Hungría ... y, por último, menor que la mitad de la protección otorgada por Francia»⁶⁵.

La duración prevista para la Ley era de diez años y entró en vigor el 17 de septiembre de 1909, fecha en la que comenzaron a devengarse las primas correspondientes. En el caso de las primas a la navegación, la Ley estableció unos límites máximos para las primas presupuestadas cada año de 2.900.000 de pesetas en la navegación libre y de 2.000.000 en los recorridos del cuadro A, en total 4.900.000 pesetas. Cuando la suma de las primas devengadas durante el año superara este límite se procedería a un prorrateo de las cantidades disponibles entre los solicitantes. La liquidación de las primas se realizaría por períodos anuales: desde el 17 de septiembre de cada año hasta la misma fecha del año siguiente. En el caso de las primas a la construcción no se estipuló límite cuantitativo alguno, pero una de las condiciones fundamentales para su disfrute era que los buques construidos tuvieran más de 10 Tm. de arqueo bruto. Además, los constructores tendrían que declarar en el Ministerio de Hacienda antes de cada 1 de octubre la cuantía de las primas que devengarían al año siguiente, con el fin de consignar las cantidades necesarias en el presupuesto.

En el cuadro 7 se recogen las cantidades presupuestadas y liquidadas por primas y subvenciones desde 1909, aunque recordemos que la Ley entró en vigor el 17 de septiembre y, por tanto, no afectaba al presupuesto para ese año. Sí que debería haberse incluido en las cifras del presupuesto para 1910 pero no fue así, aunque es de suponer que se otorgaran créditos extraordinarios para atender las nuevas obligaciones, como se deduce de la cuantía de los créditos definitivos, sensiblemente superiores a los primitivos de la Ley de presupuestos. Es en 1911 cuando se reúnen en el Ministerio de Fomento todos los créditos estipulados para hacer realidad la Ley de 1909: subvenciones para los servicios de líneas

⁶⁵ Preámbulo al dictamen de la comisión, DSCD 11-VII-1908, Ap. 17^o al núm. 253. La mayor cuantía de las ayudas otorgadas en otros países, y especialmente en Francia, fue una de las cuestiones más destacadas en los resultados de la Comisión extraparlamentaria creada en 1906.

regulares, primas para construcción de buques, primas a la navegación y primas a la exportación de carbón. Como podemos observar, las dotaciones presupuestarias estaban en el caso de las primas a la navegación muy lejos de los límites establecidos.

En realidad, durante estos años las cantidades presupuestadas nunca fueron suficientes para cubrir las devengadas o solicitadas por armadores y constructores. De acuerdo con Torres⁶⁶, ésta era una de las tácticas del gobierno liberal para evitar el cumplimiento estricto de la Ley, que habían heredado de los conservadores y a la que se habían opuesto frontalmente durante su discusión parlamentaria. Sin embargo, a estas cuestiones más estrictamente políticas habría que añadir la tradicional restricción presupuestaria de la Hacienda española, más presente que nunca con la vuelta al déficit de las cuentas públicas en 1909. En un marco restrictivo como es el caso, los gobiernos se ven todavía más obligados a jerarquizar sus gastos y el Gobierno Canalejas (1910-12) mostró una clara preferencia por otro tipo de gastos como los agrícolas o los hidráulicos frente a los desembolsos que exigía el cumplimiento de la Ley de 1909⁶⁷.

Esa postura también se vio reflejada en la legislación al aprobarse en octubre de 1910 un Real Decreto que modificaba el Reglamento provisional vigente, limitando la percepción de las primas al exigir unas condiciones más estrictas tanto a la navegación como a la construcción. Dicha modificación fue muy mal recibida por navieros y constructores, los cuales presionaron hasta lograr su derogación en diciembre de 1911⁶⁸. En esta misma línea, el Gobierno Canalejas presentaba un proyecto de Ley en febrero de 1912 que pretendía de nuevo modificar algunos aspectos de la Ley; pocos pero significativos. En concreto, incrementaba las cargas mínimas de exportación exigidas para el disfrute de las primas y prohibía que las tarifas aplicadas a los productos españoles fueran mayores que las aplicadas a los extranjeros. El objetivo del proyecto era, según el ministro de Fomento, Gasset, «velar por los intereses de la producción nacional», pero a su vez se hacía una velada crítica a la Ley cuando se decía en el preámbulo que «el dispendio es grande, acaso desproporcionado en relación con las ventajas obtenidas». Dicho proyecto nunca llegó a aprobarse⁶⁹.

En 1912 se presupuestaron las mismas cantidades que en 1911, aunque se aprobaron créditos extraordinarios por una cuantía considerable para cubrir el pago de primas a la navegación y a la exportación de carbón devengadas en 1910 y 1911 respectivamente⁷⁰. Los retrasos en el cobro de las primas, e incluso su pago mediante la entrega de valores públicos, fueron moneda común durante estos años. Un buen ejemplo lo encontramos en el presupuesto para 1913. En los créditos iniciales no se incluyó dotación alguna para primas a la

⁶⁶ Torres (1998).

⁶⁷ Véase Berdún (2001). La tradicional restricción presupuestaria de la Hacienda española siempre ha sido destacada por Comín (1996) y (2001).

⁶⁸ Torres (1998). R.D. de 7 de octubre de 1910 (GM del 8), que modificaba parcialmente el Reglamento provisional de 27 de mayo de 1910, y R.D. de 10 de diciembre de 1911 (GM del 11) derogando el anterior.

⁶⁹ R.D. de 7 de febrero de 1912 (GM del 13).

⁷⁰ En concreto, se concedieron cantidades adicionales para el pago de primas de navegación devengadas en 1910, 3.652.328,23 pesetas, y para el pago de primas a la exportación de carbón devengadas en 1911, 2.627.602,33 pesetas, en total 6.279.930,56 pesetas.

Cuadro 7. Primas y subvenciones presupuestadas y liquidadas 1909-1918
(en pesetas corrientes y porcentajes)

Años	Primas de construcción de buques (1)	Primas de navegación (2)	Primas de exportación de carbón	Subvenciones a líneas regulares (3)	Comunicaciones marítimas e ind. naval (total)	(1) / (total) en %	(2) / (total) en %	(3) / (total) en %	% de (total) en el M ^o Fomento
1909	Presupuestadas	200.000		8.445.222,28	8.645.222,28	2,31		97,69	8,68
	Definitivas	200.000		8.445.222,28	8.645.222,28				
	Liquidadas	182.340		8.445.222,24	8.627.562,24				
1910	Presupuestadas	200.000	0	8.445.222,28	8.645.222,28	2,31	0	97,69	8,90
	Definitivas	200.000		13.947.611,34	14.147.611,34				
	Liquidadas	163.022,25		10.496.180,50	10.659.202,75				
1911	Presupuestadas	800.000	1.300.000	14.833.160	17.133.160	4,67	7,59	86,58	16,58
	Definitivas Liquidadas			15.333.140,60					
1912	Presupuestadas	800.000	1.300.000	14.833.160	17.133.160	4,67	7,59	86,58	15,19
	Definitivas			27.939.384,56	27.939.384,56				
	Liquidadas			26.857.776,95	26.857.776,95				
1913	Presupuestadas	0	0	14.935.800,66	15.285.800,66	0	0	97,71	13,11
	Definitivas			21.742.094,66	21.742.094,66				
	Liquidadas			21.555.019,41	21.555.019,41				
1914	Presupuestadas	0	0	14.935.800,66	15.285.800,66	0	0	97,71	14,02
	Definitivas			21.742.094,66	21.742.094,66				
	Liquidadas			21.307.750,00	21.307.750,00				
1915	Presupuestadas	3.025.600	4.900.000	14.935.800,66	23.211.400,66	13,03	21,11	64,35	12,59
	Definitivas			23.211.400,66	23.211.400,66				
	Liquidadas			22.385.097,00	22.385.097,00				

Cuadro 7 (Continuación)

Años	Primas de construcción de buques (1)	Primas de navegación (2)	Primas de exportación de carbón	Subvenciones a líneas regulares (3)	Comunicaciones marítimas e ind. naval (total)	(1) / (total) en %	(2) / (total) en %	(3) / (total) en %	% de (total) en el M ^p Fomento
1916	Presupuestadas	4.200.000	350.000	14.935.800,66	20.706.140,66	5,89	20,28	72,13	11,88
	Definitivas				20.706.140,66				
	Liquidadas				19.930.364,25				
1917	Presupuestadas	0	0	17.460.800,66	17.960.800,66	2,78	0	97,22	10,25
	Definitivas	500.000		17.460.800,66	17.960.800,66				
	Liquidadas	500.000		17.460.800,66	17.960.800,66				
1918	Presupuestadas	0	0	17.460.800,66	17.960.800,66	2,78	0	97,22	10,25
	Definitivas	500.000		17.460.800,66	17.960.800,66				
	Liquidadas	373.913		15.035.495,44	15.409.408,44				

NOTA: En el caso de la liquidación de los presupuestos para 1911, 1912, 1913, 1914, 1915 y 1916 sólo se dispone de la cifra agregada para el total de comunicaciones marítimas, tanto en las liquidaciones provisionales como en la Cuenta General del Estado para cada año.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, Cuentas generales del Estado (IGAE) y Liquidaciones provisionales de los presupuestos (GM).

construcción naval y a la navegación sino que se llevaron, junto con otras partidas consideradas por el gobierno como «extraordinarias», a un presupuesto extraordinario que se financió con deuda pública. En concreto se aprobaron créditos adicionales para primas a la construcción y a la navegación por valor de 1.556.294 pesetas y 4.900.000 pesetas, respectivamente. Y lo mismo sucedió en 1914⁷¹.

Por fin, el presupuesto ordinario para 1915, elaborado por el gobierno conservador de Dato, sí que incluyó los créditos necesarios para el desarrollo de la Ley; e incluso se llegó al máximo permitido para las primas a la navegación. El presupuesto de 1916, prórroga del de 1915, fue el último en incorporar primas a la navegación antes de que los navieros renunciaran a las mismas con motivo de la especial coyuntura generada por la I Guerra Mundial. Como es bien sabido, sobre todo gracias al trabajo de Roldán y García Delgado⁷², la situación creada por la guerra en la marina mercante mundial generó un exceso de demanda que favoreció enormemente a las compañías navieras de los países neutrales como España. Esa favorable coyuntura fue la que les llevó a renunciar a las primas del Estado, con el objetivo de liberarse de las obligaciones que éstas implicaban; en particular, el requisito de transportar unos mínimos de carga nacional⁷³. No obstante, esta cuestión queda ya fuera de los límites propuestos para el presente trabajo, aunque hayamos incluido en la revisión de los presupuestos los correspondientes a 1917 y 1918, a fin de comprobar que, efectivamente, ya no aparecen dotaciones para primas a la navegación⁷⁴.

Si atendemos a la evolución de las primas y subvenciones durante todo este período –cuadro 7– podemos afirmar que si bien la Ley arranca en el presupuesto de 1911, su aplicación durante esos primeros años sólo fue posible a través de la aprobación de créditos extraordinarios. Esto produjo importantes retrasos en el cobro de las primas, que además no eran suficientes para cubrir las demandas de armadores y constructores. Puede decirse que sólo a partir de 1915, y concretamente en el presupuesto de ese año, la Ley cobra vida en los números y no sólo en la letra. De ello dan fe las considerables cifras que se consignan en el presupuesto sin recurrir, y esto es importante, a los créditos adicionales como venía siendo habitual.

La cuantificación de las ayudas permite profundizar algo más en este aspecto de la política económica. En términos absolutos, y para todo el período analizado, la suma de subvenciones y primas no parece elevada: los años de mayores dotaciones –entre 1911 y 1916– éstas llegaron a suponer alrededor de un 1,7 por 100 del gasto total presupuestado y en torno a un 14 por 100 del presupuesto para el

⁷¹ Ley de 21-XII-1912, DSCD Apéndice 9º al núm. 209, por la que se autorizaba la emisión de 300 millones de pesetas en deuda del Estado o del Tesoro. Además, este presupuesto denominado «de liquidación» incluía créditos para otras partidas del Ministerio de Fomento –obras hidráulicas y marítimas, carreteras y ferrocarriles– y también para los de Gobernación e Instrucción pública.

⁷² Roldán y García Delgado (1973).

⁷³ Hay que señalar, siguiendo a Rodrigo (2001), p. 298, la actitud contraria de los dirigentes de la Transatlántica defendiendo la permanencia de las subvenciones al argumentar que su situación era muy diferente a la del resto, y que, según el citado autor, eran «necesarias para su propia supervivencia».

⁷⁴ Por la R.O. del 8 de octubre de 1915 (GM del 12) el gobierno aceptaba esa renuncia por parte de la ANB y en enero de 1916 [R.O. del 27 (GM del 31)] se suspendían de forma general y con carácter temporal las primas a la navegación. Véase Roldán y García Delgado (1973) tomo II, cap. I, en especial las pp. 61-67; Valdaliso (1990), pp. 78-79 y (1991), pp. 133-37.

Ministerio de Fomento. Ahora bien, si comparamos esos porcentajes con lo que se destinaba a otras industrias y comercio o a la agricultura –aproximadamente un 0,4 por 100 del presupuesto total y un 4 por 100 del Ministerio de Fomento– su peso relativo adquiere mucha mayor importancia. Es un peso superior al de los créditos presupuestados para obras en los puertos o para obras hidráulicas y similar a lo presupuestado para ferrocarriles⁷⁵. También desde el punto de vista de las compañías navieras las primas y subvenciones tuvieron un valor considerable. El ejemplo más obvio es el de la Transatlántica: Rodrigo⁷⁶ calcula que las subvenciones representaron a la altura de 1889 el 100 por 100 de los beneficios de explotación⁷⁷.

En definitiva, puede afirmarse que las ayudas directas a la navegación y la industria naval fueron relevantes tanto desde la perspectiva del presupuesto como para muchas de las empresas beneficiarias, aunque es preciso tener en cuenta las siguientes matizaciones. La mayor parte de las ayudas eran subvenciones postales –como claramente se observa en los valores relativos incluidos en los cuadros 3, 5 y 7–, destinadas prácticamente a una única compañía; las primas adquieren peso únicamente a partir de 1911 y sólo en un año, 1915, se alcanzan los límites máximos establecidos en la Ley de 1909. Por último, no debemos olvidar que en varios años, concretamente entre 1910 y 1914, las primas se pagaron gracias a la aprobación de créditos extraordinarios, con grandes retrasos y muy a menudo en títulos de deuda pública.

5. Conclusiones

Con el presente trabajo se ha tratado de profundizar en la política estatal de ayudas directas a las industrias y comunicaciones marítimas durante el período 1876-1918 bajo una doble perspectiva. Desde el punto de vista legislativo, a través de la revisión de las principales medidas aprobadas, y también de los intentos frustrados, que afectaron a la industria naval y a la marina mercante. Y desde el punto de vista económico, examinando su reflejo en las partidas del presupuesto que podían hacer de ellas una política efectiva de apoyo directo a dichos sectores.

En lo que se refiere al sector de la construcción naval es cierto que contaba con diversas medidas de apoyo directo en la legislación, pero de escasos resultados en la práctica. En particular, hemos visto cómo el funcionamiento del sistema de primas resultó decepcionante, ya que a la parquedad de las dotaciones presupuestarias hay que añadir las complicaciones administrativas y los retrasos que implicaba su cobro. Realmente hasta que no se puso en marcha la Ley de fomento a las industrias marítimas de 1909, la única ayuda del Estado, amén de la protección arancelaria, que contribuyó al despegue de este sector vino por el lado de la demanda pública de buques de guerra.

⁷⁵ Las mayores dotaciones para industrias y comunicaciones marítimas corresponden a los años 1911-1916, véase Berdún (2001) especialmente pp. 21-25. Haciendo un ejercicio similar al de Valdaliso (1999), hemos comparado la recaudación del impuesto de transportes por mar y la cuantía de las primas y subvenciones, comprobando que si en el período 1900-09 aquélla supuso un 241 por 100 sobre éstas, en los años siguientes, 1910-19, la recaudación no alcanzó el 100 por 100 de las ayudas (en concreto, un 97 por 100).

⁷⁶ Rodrigo (2001), p. 182.

⁷⁷ Valdaliso (1991), p. 199 aporta información sobre la importancia de las primas en las compañías Sociedad Marítima de Vizcaya y la Compañía Cantábrica de Navegación, y también para la Compañía Marítima del Nervión (1993), p. 35. Asimismo, Torres (1998), pp. 197-199 y 207-208 proporciona datos de la Compañía Sota y Aznar y del astillero Euskalduna, ambos propiedad de Ramón de la Sota.

Por su parte, la marina mercante española apenas contaba con apoyos estatales, más bien al contrario: los buques importados, mucho más baratos que los de construcción nacional, pagaban elevados derechos arancelarios; se había suprimido el derecho diferencial de bandera en 1868; y tampoco contaba con el subsidio directo de las primas a la navegación que existían en otros países tan cercanos como Francia o Italia. Sólo la Compañía Transatlántica se beneficiaba de una relación privilegiada con el Estado al ser desde 1884 la única titular de las líneas regulares subvencionadas entre la península y las colonias.

La fuerte crisis que afectó a la marina mercante desde 1901 arreció las demandas de protección. Éstas se canalizaron a través de diversas organizaciones empresariales, como la Liga Marítima Española (LME) o la Asociación de Navieros de Bilbao (ANB), que nacieron con el nuevo siglo y que en adelante jugaron un papel fundamental en la política económica del sector. En esos primeros años del novecientos hubo varios intentos de elaborar una Ley de conjunto para apoyar a las industrias marítimas, pero ninguno prosperó debido a tres factores. En primer y destacado lugar, a la fuerte inestabilidad política que provocó un desfile de gobiernos cuyo horizonte temporal no sobrepasaba el año. En segundo lugar, la ortodoxia presupuestaria imperante era un serio obstáculo para la aprobación de proyectos que implicaran mayores gastos para el Tesoro, o menores ingresos. Y, finalmente, a la inicial colisión de los diferentes grupos económicos que impedía la constitución de un frente común con mayor capacidad de influir en el gobierno. Cabe destacar, no obstante, que uno de esos intentos frustrados se convertirá en el antecedente más inmediato de la Ley de 1909. Se trata del dictamen emitido en 1904 sobre el proyecto original de Besada de 1903, que optó por una política de intervención mucho más directa y extensa. En ese golpe de timón tuvo mucho que ver la ideología económica del gobierno, el primero de los presididos por Maura, y la influencia de los grupos de presión.

Con la aprobación durante el Gobierno largo de Maura de la Ley de fomento de las industrias y comunicaciones marítimas de 1909, se abre una nueva etapa respecto al tipo de protección que el Estado venía otorgando a esas industrias. Sus tres pilares fundamentales fueron: protección para todos, sustitución de medidas de apoyo indirecto por medidas de fomento directo y, como consecuencia inmediata de los otros dos, mayor intervención del Estado, muy en la línea de la política económica del Gabinete Maura. La protección para todos se concretó en un conjunto de instrumentos que se complementaban entre sí proporcionando ayudas a todos los sectores involucrados. Se eliminó la franquicia a la importación de materiales para la construcción de buques, atendiendo las ya antiguas reclamaciones de la siderurgia. A modo de compensación por la anterior medida se elevaron notablemente las primas a la construcción naval, a la que también se apoyó mediante otras medidas indirectas. Y, asimismo, se aprobó la concesión de primas a la navegación, tanto para las líneas regulares como para la navegación libre. Por último, no hay que olvidar los estímulos a la exportación contenidos en la Ley, como los mínimos de carga en exportación necesarios para optar a las primas a la navegación o las primas a la exportación de carbón.

Lo cierto es que fue una Ley compleja, intervencionista y en sintonía con el entorno internacional más próximo. Sin embargo, a la hora de llevarse a la práctica su aplicación encontró serias dificultades. Por un lado, las restricciones pre-

supuestarias, enquistadas en la Hacienda española, no permitían un incremento de los gastos como el que hubiera exigido el desarrollo pleno de la Ley que deseaban navieros y constructores navales. Por otro, el gobierno encargado de su puesta en marcha, presidido por el liberal Canalejas, había sido contrario a la Ley desde sus inicios. Y ambas circunstancias, las hacendísticas y las políticas, quedaron reflejadas en las cifras del presupuesto y su liquidación.

La cuantía total de las ayudas no es muy considerable en términos absolutos, pero sí es sustancial con relación a los créditos destinados a otras partidas fundamentales del Ministerio de Fomento, como las obras marítimas o las hidráulicas. Y, desde luego, mucho mayor que los gastos para incentivar otras industrias o el comercio, interior y exterior. De modo que no puede decirse que dichas ayudas carecieran de importancia ya que su peso relativo siempre fue notable. Con todo, es necesario considerar las siguientes matizaciones a la afirmación anterior: la mayor parte de las ayudas eran subvenciones postales destinadas a una única compañía; las primas sólo adquieren cierta envergadura a partir de 1911 y hasta 1914 se pagaron gracias a la aprobación de créditos extraordinarios, con importantes retrasos y muy a menudo en efectos públicos.

Puede decirse que sólo en 1915 la Ley se desarrolló plenamente en el presupuesto, y no sólo en la Gaceta de Madrid. Pero ese desarrollo quedó interrumpido por la especial coyuntura que impuso la Gran Guerra. Una coyuntura que favoreció a los navieros nacionales, pero también a los gobiernos de esos años que se evitaron, al menos temporalmente, unas cargas para la Hacienda pública que en otras circunstancias hubiera sido difícil esquivar.

Bibliografía

- ALZOLA Y MINONDO, B. de (1894), *Primas a la construcción naval y a la navegación. Datos y noticias que conviene tener presentes para hacer una ley sobre la materia*, Imprenta de la Casa de la Misericordia, Bilbao.
- ARANA PÉREZ, I. (1988), *La Liga Vizcaína de Productores y la política económica de la Restauración 1894-1914*, Caja de Ahorros Vizcaína, Bilbao.
- ASWORTH, W. (1961), *Breve historia de la economía, 1850-1950*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BERDÚN CHÉLIZ, P. (1997), «El gasto del Estado en los inicios del intervencionismo en Europa, 1875-1914. Otra forma de proteccionismo», Comunicación presentada en el II Encuentro de Historia Económica, Universidad Menéndez Pelayo, Valencia.
- BERDÚN CHÉLIZ, P. (1998), *El fomento de la producción en el surgimiento del intervencionismo en España, 1875-1914*, Tesis doctoral, Departamento de Estructura e Historia económica y Economía Pública, Universidad de Zaragoza.
- BERDÚN CHÉLIZ, P. (2001), «El fomento de la producción nacional a través del gasto público en la España de la Restauración 1875-1914», *Hacienda Pública Española*, 159, pp. 9-41.
- CABRERA, M. Y F. DEL REY REGUILLO (1996), «Los intereses económicos organizados en España. Un siglo en la historia del asociacionismo empresarial», en F. COMÍN Y P. MARTÍN ACEÑA (eds.), *La empresa en la historia de España*, Civitas, Madrid, pp. 441-456.
- COMÍN COMÍN, F. (1996), *Historia de la Hacienda Pública*, 2 vols., Crítica, Barcelona.
- COMÍN COMÍN, F. (2001), «Las modestas realizaciones de la nueva política económica intervencionista de la Restauración», en E. Fuentes Quintana (comp.), *Economía y economistas españoles*, vol. 5, Galaxia Gutenberg-Círculo de lectores, Barcelona, pp. 197-238.

- Comisión extraparlamentaria sobre las comunicaciones marítimas regulares (1907), *Trabajos de la Comisión encargada de estudiar y determinar las comunicaciones marítimas regulares que convenga al Estado fomentar*, 3 tomos, Imprenta alemana, Madrid.
- COSTAS COMESAÑA, A. (1988), *Apogeo del liberalismo en «La Gloriosa». La reforma económica en el Sexenio liberal (1868-1874)*, Siglo XXI, Madrid.
- CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M. (1984), *Las comunicaciones marítimas en España*, Colección monografías nº 5, Universidad de La Laguna.
- GERVILLE-RÉACHE, M. (1908), *Les subventions et les primes à la marine marchande en France et en Allemagne*, A. Pedone, París.
- GÓMEZ MENDOZA, A. (1988), «Government and the development of modern shipbuilding in Spain, 1850-1935», *The Journal of Transport History*, marzo, pp. 19-36.
- HOUPT, S. Y J. M. ORTIZ-VILLAJOS (1998), *Astilleros españoles 1872-1998. La construcción naval en España*, Lid, Madrid.
- Liga Marítima Española (1906), *Manual de la Liga Marítima Española. Cinco años de labor, 1900-1905*, Imprenta alemana, Madrid.
- RAMÍREZ GABARRÚS, M. (1980), *La Construcción Naval Militar Española, 1730-1980. La Empresa Nacional Bazán y sus antecedentes históricos*, E.N. Bazán C.N.M., Madrid.
- REY REGUILLO, F. DEL (1992), *Propietarios y patronos. La política de las organizaciones económicas en la España de la Restauración (1914-1923)*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- RODRIGO Y ALHARILLA, M. (1996), «Antonio López y López (1817-1883), primer Marqués de Comillas. Un empresario y sus empresas», Documento de trabajo 9603 de la *Fundación Empresa Pública*, Programa de Historia Económica, Madrid.
- RODRIGO Y ALHARILLA, M. (2001), *Los Marqueses de Comillas, 1817-1925: Antonio y Claudio López*, Lid, Madrid.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, A. (1988), *Política Naval de la Restauración, 1875-1898*, San Martín, Madrid.
- ROLDÁN, S. Y J. L. GARCÍA DELGADO (1973), *La formación de la sociedad capitalista en España 1914-1920*, Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), Madrid.
- SABATÉ SORT, M. (1992), *La reforma arancelaria de 1906: la protección legitimada*, Tesis doctoral, Zaragoza.
- SABATÉ SORT, M. (1996), *El proteccionismo legitimado. Política arancelaria española a comienzos de siglo*, Prensas Universitarias de Zaragoza y Civitas, Madrid.
- SERRANO SANZ, J. M. (1987), *El viraje proteccionista en la Restauración. La política comercial española, 1875-1895*, Siglo XXI, Madrid.
- SUÁREZ MENÉNDEZ, R. (1991), «La industria militar», en F. COMÍN Y P. MARTÍN ACEÑA (eds.), *Historia de la empresa pública en España*, Espasa-Calpe, Madrid, pp. 205-239.
- TORRES VILLANUEVA, E. (1996), «Funciones empresariales, grupos de interés y política económica en la Restauración. El empresario vasco Ramón de la Sota», en F. COMÍN Y P. MARTÍN ACEÑA (eds.), *La empresa en la historia de España*, Civitas, Madrid, pp. 423-441.
- TORRES VILLANUEVA, E. (1998), *Ramón de la Sota 1857-1936. Un empresario vasco*, Lid, Madrid.
- VACCARO, R. (1980), «Industrialization in Spain and Italy (1860-1914)», *The Journal of European Economic History*, nº 3, pp. 709-751.
- VALDALISO, J. M. (1990), «Política Económica y Grupos de Presión: la acción colectiva de la Asociación de Navieros de Bilbao, 1900-1936», *Historia Social*, nº 7, pp. 69-103.
- VALDALISO, J. M. (1991), *Los navieros vascos y la marina mercante en España, 1860-1935. Una historia económica*, IVAP, Bilbao.

- VALDALISO, J. M. (1992), «La transición de la vela al vapor en la flota mercante española: cambio técnico y estrategia empresarial», *Revista de Historia Económica*, X, nº 1, pp. 63-98.
- VALDALISO, J. M. (1993), «Desarrollo y declive de la flota mercante española en el siglo XX: la Compañía Marítima del Nervión (1907-1986)», Documento de trabajo 9.305 de la *Fundación Empresa Pública*, Programa de Historia Económica, Madrid.
- VALDALISO, J. M. (2001), «Entre el mercado y el Estado: la marina mercante y el transporte marítimo en España en los siglos XIX y XX», *Revista de Historia de Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, nº 1, pp. 55-79.

Otras publicaciones:

Boletín Jurídico-Administrativo de Martínez Alcubilla. Varios años.

Cuenta General del Estado. Varios años, Ministerio de Hacienda, Madrid.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSCD). Varios años. Madrid.

Diario de Sesiones del Senado (DSS). Varios años. Madrid.

Gaceta de Madrid (GM). Varios años. Madrid.

Presupuestos Generales del Estado. Varios años. Madrid.