

EL PEN EN EL CONGRESO: UN MARCO PARA LA POLITICA ENERGETICA

Dadas las dificultades que ha tenido la elaboración del Plan Energético Nacional, la siguiente nota de **Miguel Valle** arranca del interés que tendría el conocimiento de la cadena de acontecimientos que finalmente lo han hecho posible. El trabajo se detiene en el último eslabón de la historia —la aprobación del PEN en el Congreso—, con objeto de divulgar algunos aspectos reveladores de las tensiones económicas y políticas a que está sometido el sector, que por sí muestran los grandes vacíos que aparecen en la ordenación del futuro de nuestro sector energético, y que quedan identificados con las múltiples propuestas rechazadas a los grupos políticos cuyas coaliciones no alcanzan mayoría parlamentaria.

INTRODUCCION

La elaboración de un Plan Energético Nacional ha sido una tarea difícil y controvertida, realizada por la Administración en el ejercicio de sus funciones de ordenación y programación, referidas en este caso a un sector que, además de ser fundamental para el buen desarrollo del resto de la economía, se encuentra desde hace años bajo especiales condiciones críticas. Estas circunstancias explican no sólo la importancia de un Plan adecuadamente elaborado, sino también las dificultades que tiene su aceptación general, ya que el juego de intereses que circunda al sector es muy intenso.

Como es bien sabido, la idea inicial de elaborar un Plan Energético ha necesitado casi

cinco años para plasmarse en un documento capaz de ser discutido públicamente. Durante este dilatado período han sido varios los gobiernos sucesivos que se han ocupado del tema, manteniendo en cada caso puntos de vista no necesariamente coincidentes con los del gabinete precedente. Incluso parece que alguna importante crisis ministerial puede explicarse, en parte, por discrepancias profundas dentro del propio Gobierno (o de parte de éste frente a intereses privados) respecto de algunos puntos concretos cuya ordenación debería quedar plasmada en el Plan.

A pesar de su potencial importancia, el Plan ha quedado, finalmente, reducido a un paquete de documentos con escaso valor normativo, a través de los cuales la Administración declara un conjunto de intenciones para resolver ordenada-

mente la salida de la crisis energética. Pero el Plan, en sí mismo, ni compromete estrictamente a la Administración, ni mucho menos obliga al sector privado a seguir fielmente los principios allí enunciados.

Posiblemente, la faceta más vinculante del Plan se ha generado a través de su discusión en el Pleno de las Cortes. Un documento-resumen del Plan fue remitido en su día al Congreso de los Diputados, el cual, previo análisis detenido del mismo en la correspondiente Comisión de Industria y Energía, procedió a la discusión en el Pleno de un conjunto de propuestas de resolución presentadas previamente por los distintos grupos parlamentarios, aprobándose, finalmente, algunas de ellas y rechazándose otras. Aunque es difícil calibrar la importancia de las resoluciones aprobadas, pues evidentemente no tienen rango legal alguno, se ha coincidido en aceptar que, al menos, tienen fuerza moral, en la medida en que, en primer lugar, parten del máximo órgano de representación nacional, y, en segundo lugar, por haber sido el partido del Gobierno el determinante casi absoluto de los votos mayoritarios, afirmativos o negativos, sobre cada proyecto de resolución. Por tanto, si partido y Gobierno han de ser consecuentes, es lógico pensar que habrán quedado obligados consigo mismos a cumplir dichos compromisos.

Las razones anteriores justifican el interés de un análisis o reflexión sobre lo ocurrido en el Pleno, y especialmente sobre las implicaciones que para la elaboración de la política ener-

gética tienen las resoluciones aprobadas y las rechazadas. Por ello, el objeto de la presente nota no es analizar o comentar el P. E. N. en su globalidad o en algún aspecto parcial del mismo. El comentario se limita a aquellas decisiones que han sido tomadas en el Pleno, y que van a condicionar estrechamente la elaboración de la política energética.

Hemos empleado el término decisiones, y no resoluciones, para llamar la atención sobre un hecho de la mayor importancia: en nuestra opinión, la trascendencia principal de lo acordado en el Pleno viene por una vía negativa; es decir, por lo no aprobado, por las resoluciones rechazadas. En otras palabras, como veremos posteriormente, el conjunto de resoluciones rechazadas forman un cuerpo de decisiones de incluso mayor trascendencia que lo que significan las resoluciones aprobadas. En adelante, si el Gobierno ha de ser consecuente con la Cámara, los **noes** del Pleno hacia ciertas propuestas de ordenación y programación energética van a condicionar y limitar la política a seguir de una forma más determinante que lo que pueda derivarse de las directrices contenidas en las resoluciones aprobadas.

EXAMEN DE LAS PRINCIPALES RESOLUCIONES PRESENTADAS

Las resoluciones fueron ordenadas para su discusión y votación en diez temas que repasaremos brevemente. Como

rasgos generales y comunes a todas las propuestas, puede señalarse su falta de selectividad, en la medida en que casi todo se presenta como prioritario, e incluso la falta de jerarquización entre los temas. En definitiva, la redacción de los textos es muy general, sin concretar la composición de las medidas que se proponen, ni sus costes de oportunidad. Como filosofía general, se aprecia también cierta preocupación regional, y un marcado carácter privatista o, al menos, antinacionalizador (tanto en las propuestas de los grupos de derecha como en los de izquierda).

El cuerpo de las resoluciones aprobadas está básicamente integrado por las propuestas de U. C. D., junto con algunas menores presentadas por los demás grupos parlamentarios, especialmente aquellos de base regional. Por lo menos, se aceptó una propuesta de cada grupo.

Sobre la proyección del balance energético

Se aceptan como válidos el planteamiento general del P. E. N., así como en particular la hipótesis prevista sobre la demanda final para 1987 (con carácter meramente prospectivo), los objetivos básicos, y las directrices sobre la estructura de la oferta, tal y como estaban enunciados en el documento del Ministerio de Industria.

Se rechaza, por otra parte, la propuesta de creación de una Comisión de Seguimiento y Control del P. E. N., que estaría

integrada por representantes de la Administración, Entes Autonómicos y Congreso. De igual modo, es rechazada la propuesta de creación de otra Comisión para evaluar la demanda futura de energía, en la que, además de funcionarios, habría representantes de las comunidades autónomas, centrales sindicales y patronales.

Precios y conservación de energía

El Congreso recomienda que la estructura de precios y tarifas se establezca sobre la base de los costes reales de los suministros.

Se rechaza, en cambio, una propuesta para que el Gobierno haga llegar al Congreso los criterios que van a configurar la política de precios de cada tipo de energía.

En materia de conservación y ahorro de energía, se propugna seguir una política en línea con la que sigue la C. E. E.

Investigación de recursos naturales

Se aprueba la potenciación y estímulo de estas actividades, incrementando especialmente la participación pública.

Se rechaza que el Gobierno elabore un proyecto de Ley de Recursos Energéticos que regule, entre otros aspectos, la recuperación del dominio minero adjudicado que esté sin

actividad, la movilización de la reserva del Estado, la presencia del capital extranjero en las sociedades de explotación para que no sea mayoritario, y que se prohíba la exportación de recursos energéticos en tanto no se cubra el mercado nacional.

Asimismo, tampoco se aprueba la recomendación para que se elabore un Plan Nacional de Recursos Energéticos con objeto de conocer en profundidad las reservas y recursos nacionales.

Finalmente, se rechaza la propuesta de agrupar con criterio unitario los esfuerzos existentes en los diversos organismos autónomos y empresas estatales.

Sector eléctrico

Como forma de subordinar los intereses del sector al interés general, se propugna mantener el actual equilibrio (?) en la participación de las empresas públicas y privadas.

Con objeto de potenciar el control por parte de la Administración, se propicia la creación de una asociación de todas las empresas del sector eléctrico, que tenga como finalidad la óptima utilización y distribución de los recursos energéticos. Para ello, la asociación estará facultada para dar instrucciones a las empresas respecto de la mejor utilización de los medios de generación y transporte. Esta asociación estará intervenida por un delegado del Gobierno.

En consecuencia, no se aprueba la propuesta de creación de una empresa para interconexión y transporte de electricidad, de carácter mixto con mayoría de participación pública, y que englobaría el repartidor central de cargas y la red de alta tensión.

También se rechaza una recomendación para que la Administración tenga el control sobre los medios escogidos para la producción de energía eléctrica, a fin de potenciar al máximo la producción hidráulica y térmica de carbón.

Por último, cabe destacar la aprobación de una propuesta de establecimiento de un canon sobre la potencia de las instalaciones de generación eléctrica, que revierta en beneficio del desarrollo de las zonas directamente afectadas por la implantación de tales instalaciones.

Sin embargo, se rechaza una propuesta para que se elabore un Plan de Electrificación Rural descentralizado, pasando a las Comunidades Autónomas las competencias que permita la Constitución.

Energía nuclear

Se acepta la energía nuclear como fuente imprescindible para completar el abastecimiento energético, al tiempo que se solicitan las más estrictas medidas de seguridad. A estos efectos, se creará un Consejo de Seguridad Nacional, cuyos miembros, de probado criterio objetivo e independiente,

serán nombrados por el Gobierno. Se rechaza que este Consejo dependa del Congreso de los Diputados. También se rechaza que no se autorice la puesta en marcha de las centrales nucleares en construcción hasta que el Consejo de Seguridad dictamine sobre sus emplazamientos y condiciones de seguridad.

En cuanto a los criterios determinantes de futuros emplazamientos de instalaciones nucleares, se aprueba que se cuente con la participación de las Comunidades Autónomas.

Se aprueba que sea revisada la reglamentación sobre seguridad nuclear.

Con el fin de asegurar al máximo el abastecimiento de combustible, se deberán adoptar las medidas oportunas para la financiación por el Estado del stock básico de uranio natural y enriquecido. Sin embargo, se rechaza la creación de una empresa de centrales nucleares, mixta de capital privado y público, para la construcción y explotación de centrales nucleares.

Tampoco es aceptada la propuesta para la constitución de una sociedad de sistemas nucleares, mixta con mayoría pública, a fin de disminuir la dependencia tecnológica con el exterior.

Igualmente, no se acepta la propuesta para obligar a que cada central cuente con un plan de gestión de combustible irradiado y residuos.

Sector del carbón

Se aboga por el estímulo de las producciones de carbón, mediante una política favorable de precios y ayudas en la línea seguida por la C. E. E. Se pretende ir hacia la sustitución progresiva del petróleo por el carbón, aunque esto deberá realizarse sin dañar el medio ambiente.

Se rechaza la propuesta de agrupación en un solo ente de gestión las empresas de producción de carbón propiedad del Estado o participadas, que gestionaría, además, las importaciones de carbón por cuenta del Estado.

Sector del petróleo

El Pleno considera necesario proceder a una mejor ordenación y clarificación de este sector.

En exploración de hidrocarburos, se aconseja la potenciación de ENIEPSA. En adquisición de crudos, se opta por la continuación del sistema vigente, si bien estableciendo un plan de suministros que, con distintas hipótesis de precios, asegure el aprovisionamiento. En refino, se deberán agrupar las empresas públicas en una sola entidad, terminando con la dualidad I. N. I.-Dirección General del Patrimonio. En C. A. M. P. S. A., se deberá proceder a la segregación de sus participaciones financieras en empresas de refino.

Una propuesta sobre la reconversión de C. A. M. P. S. A.

en una sociedad participada por el conjunto de sociedades refinadoras españolas fue retirada antes de ser sometida a votación.

Fue rechazada una propuesta para cambiar la fórmula de asignación de cupos por C. A. M. P. S. A., al considerarse que la actual fomenta artificialmente aumentos de capacidad. Tampoco se aprobó una propuesta sobre congelación de la capacidad de refino, ni otra sobre la realización de inversiones en instalaciones de cracking catalítico, para reducir el desequilibrio entre productos pesados y ligeros.

Gas natural

Se recomienda la elaboración de un nuevo marco jurídico, que fomente la utilización del gas natural, acelerándose la terminación de los gaseoductos en construcción, instalaciones de almacenamiento estratégico e instalaciones de regasificación, así como el enlace con la red europea.

No se aceptó una resolución para reorganizar ENAGAS, de forma que dentro del Ente Público de hidrocarburos sea el núcleo principal de la política de gas natural. Asimismo, fue rechazada una propuesta para alcanzar la profesionalización definitiva de ENAGAS.

Investigación y nuevas energías

Se deberá incentivar la actividad investigadora, incremen-

tando especialmente el esfuerzo actual realizado por organismos y empresas públicas.

Se rechazó una propuesta para la elaboración de un Plan de investigación y aprovechamiento de nuevas fuentes de energía para intensificar la puesta en funcionamiento de nuevas soluciones. También se rechazó la subvención a los usos domésticos de las nuevas energías.

Defensa del consumidor y ecología

Se estiman apropiadas las directrices del P. E. N. en cuanto a la defensa del consumidor. Respecto de la protección del medio ambiente, se deberá revisar y actualizar la normativa legal, partiendo de una Ley General del Medio Ambiente. En particular, la aprobación de nuevos proyectos energéticos importantes requerirá una evaluación específica de su impacto ambiental, que permita imponer medidas correctoras.

No fueron aceptadas las propuestas sobre reconstrucción ambiental en áreas ya deterioradas; sobre la participación de los consumidores en los organismos y empresas con presencia pública en el sector energético; y sobre el desarrollo de la investigación sobre la contaminación.

COMENTARIO FINAL

La primera consecuencia que puede desprenderse del breve

repasso anterior, en el que sólo se han citado algunas de las cuestiones sometidas a debate, es el enfoque marcadamente político con el que se han tratado los temas en el Pleno.

Esto tiene una ventaja y un inconveniente. La ventaja es que estando el sector energético fuertemente sometido a presiones políticas de todo orden, hasta el punto de que son los intereses políticos los que en la realidad determinan su rumbo, se ha ganado en coherencia al darle este tratamiento. Otra cosa hubiera sido desvirtuación de la realidad. El inconveniente es que este enfoque ha ido en detrimento de la parte técnica, que no ha estado a la altura de las circunstancias.

En cualquier caso, puede ya afirmarse que existe un Plan o guía de actuaciones generales para el Gobierno y la nación, si bien no se ha querido instrumentar la forma de controlar su desarrollo, ni tampoco se ha concedido una vía directa de participación a las centrales sindicales y patronales en un tema de tanta trascendencia. Por ello, es posible que la utilidad del P. E. N. y de las resoluciones surgidas del Pleno sea inferior a la que de otro modo hubiese podido alcanzarse.

En el repaso anterior se ha evitado deliberadamente hacer comentario alguno sobre cada punto. La nueva confrontación entre lo aprobado y lo rechazado es suficientemente ilustrativa de las contradicciones en que a veces se ha incurrido, y de la intención que subyace detrás de cada resolución aprobada.

Como conclusión general,

podríamos decir que la mayoría de los objetivos que marca el P. E. N. y que apoyan las resoluciones del Pleno son obvios, en tanto que las medidas que se instrumentan son insuficientes, por lo que no van a permitir que sean alcanzados los objetivos señalados. En este sentido, nos ratificamos en la afirmación de la introducción, cuando sosteníamos que es más trascendente lo rechazado que lo aprobado, como marco de referencia para la política energética a desarrollar a partir de ahora.

Finalmente, aunque no procede en esta nota entrar en consideraciones de estrategia política, no podemos por menos que señalar el rotundo fracaso de este Pleno, en la medida en que su principal consecuencia ha sido limitar —por la vía de los **noes**— el margen de maniobra de la política energética, al menos durante los tres próximos años. El Gobierno ni necesitaba ni le convenían cortapisas de este orden —que, en definitiva, se ha impuesto a sí mismo—, pues tiempo tendría en cada momento para conocer y determinar, con flexibilidad, cuáles son los instrumentos que no debe manejar. Predefinirse de esta forma significa un empobrecimiento que puede costarle muy caro al país en términos de eficacia, y que sólo puede entenderse por el miedo de algunos grupos ante la posibilidad remota de perder parte de sus privilegiadas posiciones. Por otra parte, respecto de la estrategia seguida por la oposición, tampoco parece que haya actuado con gran sagacidad. Sabiendo de antemano que sus propuestas iban a ser rechazadas, han condicionado la determinación de una serie

de **noes** que de otra forma, de no haberse planteado ciertas cuestiones, no hubieran sido rechazadas para el futuro, y posiblemente, llegado el caso, hubieran sido aplicadas sin mayor escándalo, dadas las enormes razones técnicas que amparan a muchas de ellas.