

# COLABORACIONES

## CRISIS INDUSTRIAL: PROBLEMAS ESPAÑOLES

Frente a los aspectos generales de la crisis industrial, estudiados en la sección anterior, el bloque siguiente de colaboraciones es doblemente específico: por una parte, se refiere al caso español, y por otra, desciende al detalle de los problemas de sectores industriales concretos. De esta forma, esperamos proporcionar al lector un marco de información suficiente para que del ensamblaje de las piezas resulte una imagen coherente y suficientemente completa del problema económico de la industria.

El sector energético no podía estar ausente en un número dedicado a la crisis industrial. La falta de preparación de este sector ante los hechos de la segunda mitad de la década pasada ha sido incuestionable, a pesar de que los esfuerzos realizados para su acomodación están siendo grandes.

Se han seleccionado también los sectores industriales más representativos como exponentes de la crítica situación presente: siderurgia, construcción naval, textil y automoción son seguramente los sectores de la industria española que se encuentran en situación más apurada, junto con el caso específico de la vivienda. Todos ellos presentan rasgos comunes de inadecuación de su estructura de costes, y por tanto de la oferta, ante las condiciones de los *inputs* y también de la demanda; al mismo tiempo, tienen rasgos específicos claros, en función del carácter más o menos básico de cada industria, o de su mayor o menor vinculación con el problema de la energía, por el diverso grado de intensidad en la utilización de mano de obra, o por su dependencia respecto del curso de la economía mundial.

Se añaden, además, tres artículos sobre otros tantos sectores —papel, máquinas-herramienta y alimentación— que si bien no están en situación tan dramática como los anteriores, presentan síntomas preocupantes de pérdida de competitividad y dinamismo.

# LA POLÍTICA ENERGÉTICA DESPUÉS DEL PEN

El sector energético es uno de los elementos que prioritariamente hay que tener en cuenta para comprender las coordenadas de la crisis económica actual. La política energética programada para España tiene una historia reciente cuyo desarrollo es preciso conocer, valorando sus realizaciones y esperando el cumplimiento puntual de la labor que resta por hacer. Este es, en esencia, el objetivo que persigue el siguiente trabajo de **Carmen Mestre Vergara**. Para ello, tras concretar la estrategia adoptada en el PEN, y revisar la coyuntura energética, se repasan las medidas adoptadas en los dos últimos años (de precios, de reestructuración y de incentivo). Finalmente, el artículo contiene una lista de los problemas todavía pendientes de resolución.

## INTRODUCCION

**H**AY muchas razones para considerar pertinente la realización de un pequeño balance sobre lo conseguido por la política energética española, en especial a partir de la discusión del PEN en el Congreso. La denominada segunda crisis energética, así como renovados intentos —o por lo menos intenciones— por parte de los países industrializados para efectuar cambios sustanciales en su oferta y demanda energéticas, son el nuevo marco en el que actualmente debe de analizarse la situación energética de nuestro país, y sobre el que debe de actuar el PEN, ya que desde su aprobación no se ha elaborado un nuevo cuadro general de criterios de política de la energía.

Se trata, pues, de describir las actuaciones que en materia de política de este sector se han llevado a la práctica

en el último año, o mejor dicho, desde julio de 1979. Los efectos de estas medidas no siempre podrán juzgarse, toda vez que muchas de ellas precisan de períodos más largos que el que nosotros contamos para poder conocer y valorar todas sus consecuencias. Sin embargo, no parece prudente dejar pasar más tiempo antes de hacer el balance que aquí se propone, ya que la situación del mercado energético mundial sigue siendo suficientemente tensa como para que sean necesarias y urgentes medidas de respuesta a la misma, en un país de las características del nuestro.

## LOS OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PEN

A pesar de los distintos intentos de elaboración de un Plan Energético antes de la aprobación del actual, ha existido desde 1974 un

acuerdo evidente entre los distintos responsables de la actividad energética del país sobre los grandes fines a alcanzar. La diversificación de las fuentes de abastecimiento, en primer lugar, y el logro de un cierto nivel de ahorro, son los dos grandes objetivos hacia los que hay que encaminar todas las medidas que se tomen.

En realidad no hay una valoración igual para los mismos, en cuanto a su importancia y a los beneficios que reportan al país. Mientras la diversificación en el aprovisionamiento no puede ser contestado desde más ángulos que los que impone la dificultad de conseguirla, el ahorro energético —en la práctica, aunque no en teoría— sólo tiene un carácter subsidiario. Es decir, queremos ahorrar siempre que no tengamos más remedio, pero si las condiciones del país lo permitieran su volvería al escenario energético anterior a la crisis. Esta diferencia entre ambos objetivos se traduce necesariamente en el alcance de las medidas tomadas para conseguirlos.

En cuanto a las estrategias adoptadas en el PEN y que se han concretado en las medidas y acciones que la Administración ha llevado a la práctica, cabe concretarlas en las siguientes:

- Transformación de la estructura de la oferta global, aumentando el peso de determinadas energías primarias —nuclear, gas natural— disminuyendo el del petróleo.
- Reestructuración de la capacidad productiva de al-

gunas actividades de acuerdo con los cambios previsible del mercado y para disminuir el consumo global de crudos.

- Traslación de los aumentos de precios del mercado internacional al consumidor español así como la formación de una estructura de precios finales que suponga una mayor adecuación de la demanda al coste total del abastecimiento energético.
- También en el marco institucional, realización de algunos cambios tendentes a un funcionamiento más eficaz de las actividades energéticas.

### **COYUNTURA ENERGETICA EXTERIOR (1979-1980)**

Las alteraciones de precios del crudo marcan, sin duda, la evolución de las distintas magnitudes de los mercados energéticos internacionales, así como las respuestas de los países industrializados a lo largo del último año y medio. Para una mejor comprensión del papel jugado por los distintos agentes se dividirá este comentario en dos partes, la primera referente más al comportamiento de los países productores de petróleo y, la segunda, referente al de los países industrializados.

#### **El mercado internacional de crudos desde la crisis iraní hasta ahora**

No es necesario explicar que siendo éste un mercado

dominado por la oferta, cuanto allí ocurre depende en gran parte de las decisiones tomadas por los países productores. La crisis de Irán implicó una fuerte reducción de la oferta de crudos durante el primer semestre de 1979, mientras que en el segundo tuvo una fuerte incidencia sobre los niveles de precios.

La reducción de oferta iraní (42 por 100 en 1979 respecto al año anterior) se compensó por el aumento de la de algunos países de la OPEP —Arabia Saudí en 14,7 por 100, Irak en 30,7 por 100 y Nigeria en 21 por 100— y fuera de la OPEP por Canadá en 13,3 por 100, Méjico en 20,4 por 100 y Europa en 23,8 por 100.

En cuanto a las variaciones de precios hay que distinguir entre la evolución de los precios oficiales que han seguido aumentando, en especial durante el primer semestre del 80, y los del mercado spot que después de la fuerte alza de finales del 79 han mostrado un cierto debilitamiento en los últimos meses (1).

En general sigue manteniéndose un mercado de precios elevados después de la crisis iraní. Por otra parte, las exigencias de este país de condiciones tales como adquisiciones de fuel-oil a precio superior al del mercado u otras cláusulas que suponen un encarecimiento del crudo con independencia del comportamiento del mercado spot, ponen de manifiesto la voluntad de algunos países de controlar la vigencia de precios elevados, sean cuales sean las variaciones

de la demanda (véase cuadro n.º 1).

Al margen de la situación en los mercados hay que señalar que aún con los altos precios del petróleo, no se han descubierto reservas importantes —con la excepción de Méjico— en este último período. Por lo menos en cantidades que puedan suponer una alteración del mapa geográfico de crudo en el mundo. En cuanto a la oferta de otras energías, no ha habido cambios sustanciales. Mientras la de gas natural ha ido creciendo, a pesar de las presiones sobre su precio tendentes a alinearlo con el del petróleo, la de uranio se ha mantenido por encima de las necesidades reales debido, en gran parte, a los retrasos de los programas nucleares.

#### **Política de los países consumidores**

También en este caso hay que hacer referencia básicamente a la respuesta de un grupo de países, los industrializados, que a pesar de su debilidad originada por la dependencia de las importaciones de crudo, son los únicos que pueden manejar, con alguna posibilidad de éxito, ciertos instrumentos de política energética e industrial tendentes a paliar la gravedad de su situación.

En términos genéricos cabe decir que todos los países industrializados han seguido manifestando su interés en alcanzar sus objetivos básicos de reducir la dependencia petrolífera y de controlar

CUADRO N.º 1

COTIZACION SPOT Y PRECIO OFICIAL DE DISTINTOS TIPOS DE CRUDO (\$/BARRIL)

	API	1979						1980			
		Abril		Septiembre		Enero		Abril		Septiembre	
		C.S.	P.O.	C.S.	P.O.	C.S.	P.O.	C.S.	P.O.	C.S.	P.O.
Arabia ligero.....	34	26	14,54	36	14,54	37	26	35,50	26	31,75	28
Irán ligero .....	34	22	16,57	36	16,57	34,50	25	36	33,50	31,75	35
Irán pesado.....	31	18	16,04	34	16,04	37	28,50	34,50	32,50	31	34
Kuwait.....	31	18,65	—			36	27,50	34	27,50	31	31,50
Argelia Sharan ....	44	30	18,55		18,55			38,50	37,21	32,75	37
Nigeria Brass											
River.....	40	28	18,50	36	18,50	37	34,02	38,50	34,72	32,50	37
Nigeria Bonny											
ligero.....	37	26	18,50		18,50	39,5	29,97	38,25		32,25	36,83
Libia Amma.....	36			32		40	33	36	34,02	31,25	36,40

el crecimiento del consumo energético. De acuerdo con los mismos se han puesto en práctica distintas medidas que han supuesto, por un lado, una traslación de los aumentos de precios de los crudos a los precios de los productos energéticos finales y, al mismo tiempo, una utilización creciente de la fiscalidad para controlar el consumo de algunos de estos productos, en especial de los carburantes.

Sin embargo, hay que resaltar la mayor importancia otorgada al «control» de los mercados petrolíferos, tomando medidas para conseguir una mayor transparencia o incidiendo sobre los precios de los crudos importados vía fiscalidad. Todo ello a la vez que se mantienen recomendaciones muy estrictas en cuanto al control de las cantidades globales de crudos importados y de consumo de productos petrolíferos.

Aunque los fuertes aumentos de los precios de los crudos entre 1979 y 80 han tenido y están teniendo una apreciable incidencia en los índices de actividad de la mayor parte de países industrializados, no parece suficiente la reducción del consumo energético derivada de los mismos, máxime que una recuperación económica puede suponer un incremento del consumo energético cuyo coste podría redundar muy negativamente en los índices de inflación de dichos países. De ahí recomendaciones (2) tales como la de mantener a corto plazo el respeto a los topes máximos de importación, mientras a largo plazo se «intensifican las inversiones en producción y en economías de energía».

Es interesante tomar en consideración la recomendación de la Comisión de la CEE para que los países miembros elaboren un cua-

dro de programación energética basado en rendimientos crecientes de la utilización de energía, consumo decreciente de petróleo y aumento del consumo de otras energías. Precisamente las sucesivas sacudidas de los mercados mundiales de crudo habían conducido a un cierto abandono de los planes generales de política energética, tendiéndose más al estudio y puesta en práctica de medidas puntuales.

**MEDIDAS TOMADAS DESDE JULIO DE 1979 POR LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA EN EL MARCO DEL PEN**

A continuación se indican las medidas de política energética aparecidas en el «Boletín Oficial del Estado» y que ponen de relieve que la preocupación de las autoridades

competentes ha sido controlar los precios, en primer lugar, y proveer de un cuadro de incentivos y medidas ordenadoras de las actividades energéticas, tendente a mejorar el funcionamiento de las mismas.

## 1979

Julio: Nuevas tarifas eléctricas y de productos petrolíferos.

Agosto: Compensaciones de OFICO y regulación de esta oficina. Creación del Comité de Ordenación del Subsector Eléctrico. Autorización de tres nuevos grupos nucleares, dos en Valdecaballeros y uno en Trillo.

Septiembre: Modificación de algunos artículos del Reglamento de Verificaciones Eléctricas. Limitaciones al consumo anual de combustibles líquidos.

Noviembre: Desarrollo del reglamento de OFICO.

Diciembre: Ordenación de las actividades del ciclo del combustible nuclear.

## 1980

Enero: Nuevas tarifas eléctricas y de productos petrolíferos. Subvención al gasóleo pesquero y medidas económico-fiscales complementarias del Plan de Construcciones de Centrales Eléctricas de Carbón.

Febrero: Compensaciones de OFICO.

Marzo: Transferencia de la JEN a ENUSA.

Abril: Delegación del Gobierno en Aseléctrica.

Julio: Nuevas tarifas eléctricas y de venta de gas natural.

Agosto: Nueva compensación de OFICO y cuotas de participación en la recaudación de las empresas eléctricas.

El mero repaso de estas medidas pone de manifiesto la fuerte utilización de las variaciones de los precios como instrumento de política energética. Podría decirse que se ha actuado con una celeridad respecto a los movimientos del mercado de crudos desconocida hasta ahora en el país y cuyas repercusiones sobre el índice general de precios (coste de vida y precios industriales) han tenido que ser elevadas (3).

### Medidas de precios

Sin duda han sido las más constantemente aplicadas desde la aprobación del PEN: los aumentos de los precios de los productos petrolíferos y tarifas eléctricas en julio de 1979, han vuelto a repetirse en enero y junio de este año con intensidades distintas. La segunda crisis energética, así como el hecho de que entre julio de 1977 y julio de 1979 no se hubieran alterado estos precios, explica la frecuencia de estas medidas. Frente a la posibilidad de retrasar el traslado de los aumentos de precios del crudo a los precios interiores de las distintas energías —como en la práctica ocurrió entre 1973 y 1975— el PEN había aprobado el principio de que los

precios reflejaran los costes reales, con el acuerdo de todas las fuerzas políticas parlamentarias y parece que así se ha intentado hacer. (La definición de qué se entiende por coste real no está ni en el PEN ni en los diarios de sesiones del Congreso referentes a su discusión.)

En cuanto a las variaciones de los precios de los productos petrolíferos (véase cuadro n.º 2) hay que hacer notar tres cuestiones importantes:

- a) Los aumentos correspondientes a los distintos tipos de fuel-oil han sido elevados, especialmente el del fuel-oil para térmicas que en un año ha pasado de 7.800 ptas/Tm. a 13.200 ptas/Tm. Compárese este último precio con el vigente en el mercado de Rotterdam para el fuel-oil de 1 por 100 de azufre que ha venido girando en el tercer trimestre del año alrededor de los 180 \$/Tm. FOB (12.600 ptas/Tm.) (4). Sin embargo, su precio sigue manteniéndose por debajo del coste real.
- b) Igualmente los precios de las naftas han experimentado una fuerte subida colocándose a niveles similares a los internacionales, lo que ha supuesto un cambio muy brusco para los consumidores de este producto. Concretamente se pasó de 13.000 ptas./Tm. en julio de 1979 a 21.000 ptas./Tm. en enero del 80, lo que supone un aumento del 61,5 por 100 en seis meses.

CUADRO N.º 2

EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE ALGUNOS DERIVADOS DEL PETROLEO

	Julio 77x	Julio 79	Enero 80	Junio 80
Gasolina súper .....	37 ptas./l.	46 ptas./l.	54 ptas./l.	58 ptas./l.
GLP granel para Envasadoras	15,81 ptas./l.	20,89 ptas./l.	28 ptas./l.	32 ptas./l.
Keroseno aviación .....	13 ptas./l.	18 ptas./l.	21 ptas./l.	27 ptas./l.
Fuel-oil BIA .....	7.250 ptas./Tm.	9.000 ptas./Tm.	12.000 ptas./Tm.	14.000 ptas./Tm.
Fuel-oil térmicas.....	6.300 ptas./Tm.	7.800 ptas./Tm.	10.200 ptas./Tm.	12.200 ptas./Tm.
Naftas.....	10.000 ptas./Tm.	13.000 ptas./Tm.	21.000 ptas./Tm.	

\* A partir de octubre 80 1.000 ptas./Tm. más para cementos. Desde el momento de su publicación para térmicas.

c) El precio de las gasolinas, en especial de la super que es la de mayor consumo, no se ha incrementado en igual proporción a los demás productos petrolíferos, lo que pone de manifiesto un mayor interés de los legisladores en disminuir las distancias entre los precios nacionales e internacionales que en aumentar los ingresos fiscales. Como referencia cabe decir que a finales del mes de agosto el precio de venta al público de la gasolina super en Francia era de 60,28 ptas./l. y en Italia de 63,94 ptas./l.

d) El precio de los GLP ha abandonado la situación de estancamiento que lo convertía en uno de los más bajos de Europa lo que, por tanto, suponía fomentar su consumo. Esta situación que se contradecía claramente con el objetivo de disminuir el peso del petróleo en el consumo energético total, ponía además en una situación económica difícil a la empresa

dedicada a su distribución.

En cuanto a las tarifas eléctricas han variado en las mismas fechas aproximadas a los derivados del petróleo, en un porcentaje medio entre julio de 1979 y 1980 inferior al de los productos pesados, pero superior a las gasolinas (alrededor del 40 por 100). En general, ha habido un cierto intento de corregir algunos de los sesgos que las tarifas vigentes en julio del 79 mantenían: disminución de las diferencias entre los bloques o entre las tarifas especiales y las industriales.

Sin embargo, persisten desajustes que impiden a las tarifas reflejar correctamente los costes de producción, transporte y distribución de energía eléctrica. Por ejemplo, para un mismo consumo de energía ha sufrido un mayor incremento el consumidor con menor potencia contratada y con mejor número de horas de utilización —es decir, el que contribuye en menor medida a la punta— que el que mantiene condiciones inversas (5).

Por otra parte, las diferen-

cias entre el coste del KWh industrial y el doméstico todavía mantiene diferencias que difícilmente pueden explicarse por los costes de distribución y —una parte, por lo menos— de transporte; igualmente, la participación de los términos de potencia en el total del recibo resulta insuficiente, lo que se agravará en la medida en que aumente el peso de la energía nuclear en el total de generación eléctrica. En este sentido hay que destacar las notables diferencias entre la aplicación de las tarifas domésticas y las industriales que, en teoría, corresponden a los costes de las instalaciones de distribución y transporte.

El gas natural también ha variado sus precios de transferencia desde ENAGAS a las empresas distribuidoras y a los consumidores industriales finales. Hasta que no se incrementa el uso del gas natural en relación al consumo energético, su precio tiene una relevancia reducida como transmisor de información de la magnitud de su coste y de las medidas de política energética.

Hasta aquí se han citado

medidas reguladoras de los precios de las energías finales. Sin embargo, estas medidas tienen una repercusión parcial de clarificación y ordenamiento de las actividades energéticas si no van acompañadas o responden a:

- Precios relativos entre las distintas energías primarias de acuerdo con el coste que el consumo de cada una de ellas origina y la preferencia para el país en función de la situación económica —reservas en divisas, balanza comercial, etc.—. No se puede saber si el cálculo de estos precios relativos se ha realizado, ya que no es público a pesar de su importancia para implementar la política energética.
- Precios de transformación de las energías primarias en energías finales de acuerdo con los mismos criterios que los que se han tenido en cuenta para elaborar los de estas últimas. En este sentido, el mantenimiento de la estructura de los precios ex-refinería, además de otras consecuencias que se comentarán más adelante, supone un obstáculo a la traslación de los costes reales de producción de los derivados del petróleo a sus precios.

#### **Medidas reestructuradoras**

Incluyen aquéllas cuyo objetivo es la transformación de la estructura productiva —bien sea de las actividades

energéticas bien de las actividades consumidoras de energía— y aquellas que tienen como finalidad mejorar el marco institucional-empresarial del sector.

Entre las primeras la reestructuración de la actividad de refino es la más importante. Se trata de reconvertir 6,1 M. de Tm. de fuel-oil en productos ligeros mediante la instalación de cracking catalítico de lecho fluido en las refinerías de La Coruña, Puertollano, Cartagena, Castellón, Algeciras, Huelva y Bilbao. La inversión se sitúa alrededor de 150.000 millones de pesetas.

Este proyecto, a pesar de que no encuentra obstáculos en cuanto a la aceptación general de transformar la estructura de refino para aumentar el peso de los productos ligeros, no se está llevando a la práctica con la celeridad necesaria, al no haber previsto al mismo tiempo los cambios de la estructura de precios ex-refinería por parte de CAMPSA, y que las empresas refinadoras considerarán imprescindible para dotarse de la financiación necesaria para este proyecto. Estos cambios de precios supondrían un mayor incremento de los correspondientes a los productos ligeros, mientras que el del fuel-oil permanecería estabilizado.

Igualmente pueden considerarse dentro de este grupo de medidas las autorizaciones para la construcción de centrales —nucleares o de carbón— efectuadas en el último año. Sin embargo, se trata más bien de medidas habituales de desarrollo del

sector eléctrico y que obedecen a la necesidad de disminuir la importancia del fuel como combustible utilizado por las térmicas.

Finalmente hay que citar el plan de utilización del carbón en lugar del fuel-oil para la producción de cemento, con una inversión de 15.000 millones de pesetas. Tampoco en este caso existe ningún tipo de celeridad para llevar adelante este proyecto, en buena parte porque los precios relativos entre el fuel-oil y el carbón no son suficientemente alentadores (a pesar de que a partir de octubre de 1980 las cementeras abonarán 1.000 pesetas por Tm. de fuel por encima del precio establecido para las mismas en julio).

En cuanto a las medidas tendientes a mejorar el marco institucional hay que citar, en primer lugar, las correspondientes al sector eléctrico. En el último año se ha creado el Comité de Ordenación del Subsector Eléctrico, la Delegación del Gobierno en Aselétrica —empresa formada también a raíz del PEN— y se han publicado nuevas normas de funcionamiento para OFICO.

La importancia del Comité de Ordenación no puede medirse por sus resultados, ya que al no ser públicas sus deliberaciones no se puede saber si ha funcionado y los problemas que se han podido abordar en el mismo. Sin embargo, hay que resaltar el propio Real Decreto de creación en donde se indican las funciones que debe de abarcar, y que corresponden al estudio y discusión de las

tres principales áreas del funcionamiento de la actividad eléctrica; el escaso conocimiento de cualquiera de ellas supone un obstáculo insalvable para poder decidir el funcionamiento óptimo del sistema eléctrico.

La primera de ellas —«ordenación de la explotación»— abarca cuestiones tales como los acuerdos interempresas establecidos voluntariamente en orden a la realización de intercambios y el cumplimiento de los mismos; temas que han sido y son tabús dentro de la actividad eléctrica y que tienen una gran incidencia en el funcionamiento global del sistema y en el coste del mismo.

La segunda área —«ordenación de la planificación y desarrollo»— no sólo corresponde al conocimiento y estudio de la evolución prevista de los sistemas de producción, transporte y distribución, sino también a las energías primarias que deben de utilizarse y a los emplazamientos y opciones técnicas a tener en cuenta. Finalmente la tercera área —«ordenación económica y financiera»— afecta a tres magnitudes básicas, inversiones, costes y tarifas, que determinan no sólo la bondad del servicio público que se ofrece, sino la capacidad empresarial para responder al reto que supone el suministro eléctrico en condiciones óptimas.

El conocimiento de todos estos temas, enunciados aquí prácticamente con las mismas palabras del Real Decreto, ha sido hasta ahora muy difícil, cuando no imposible, ya que la información pública

o semipública sobre los mismos ha sido escasísima. Su discusión por representantes de la Administración, empresas eléctricas y usuarios, arrojados en los estudios realizados por distintos grupos de trabajo como propone la legislación, supone sin duda un paso adelante para sentar las bases de un funcionamiento transparente y eficaz de la actividad eléctrica. Lástima que no se tengan noticias sobre las actividades reales llevadas a cabo hasta ahora por este Comité, cuya vida puede languidecer si no se le ofrecen los medios necesarios para desarrollar la actividad que tiene encomendada.

En cuanto a la Delegación del Gobierno en Aseléctrica, creada en abril de 1980 (nueve meses después de la discusión del PEN en el Parlamento y de la aprobación de esta medida concreta), supone un intento por parte del Gobierno de mantener un cierto papel supervisor en el funcionamiento del sistema de producción y transporte facilitando los intercambios de energía que permita una optimización del sistema global. La tardanza en nombrar al delegado del Gobierno puede obstaculizar el alcance de estos objetivos, ya que permite afianzar la estructura de Aseléctrica antes de ponerse en marcha la Delegación, que puede quedar así demasiado alejada del funcionamiento cotidiano de la empresa.

En cuanto a los nuevos estatutos de OFICO, hay que entenderlos como el establecimiento de relaciones entre esta oficina y las empresas

eléctricas más adecuadas a la existencia de los nuevos tipos de compensaciones (se comentan más adelante como medida de incentivos).

Hasta aquí se han mencionado exclusivamente las medidas reestructuradoras que afectan al marco institucional de la actividad eléctrica. Hay que mencionar ahora los cambios provocados en las actividades nuclear y petrolífera. En la primera, ha habido una asignación de papeles diferentes para la Junta de Energía Nuclear (JEN) y la Empresa Nacional del Uranio (ENUSA) así como la creación del Consejo de Seguridad Nuclear. En la segunda, como resultado de las deliberaciones públicas sobre el PEN, CAMPSA ha acordado separar las actividades de monopolio de las demás actuaciones en la industria del petróleo, creando una empresa distinta para desarrollarlas.

Mientras la JEN se configura ahora como un organismo encargado de la investigación de las distintas fases del ciclo de combustible y del almacenamiento definitivo de los residuos radiactivos, ENUSA se hace cargo de todas las actividades industriales y comerciales relacionadas con el combustible nuclear con la excepción antedicha. Evidentemente, se ha tratado con esta medida de dar a las actividades nucleares un mayor acento de «business», es decir, de convertirlas en actividades netamente empresariales.

Dos cuestiones básicas se abordan en el Real Decreto sobre «Ordenación de activi-



dades del ciclo de combustible» además de la delimitación de competencias entre ENUSA y la JEN: la constitución de stocks —de seguridad y básico— por parte de ENUSA y las características del contrato entre ENUSA y las empresas eléctricas. Mientras el stock de seguridad responde al problema de incertidumbre en el abastecimiento de combustible nuclear, el stock básico no parece responder a otro criterio distinto del de financiar un volumen de combustible ya contratado.

Las reformas institucionales de la actividad petrolífera, que directamente ha realizado CAMPSA, suponen separar las actividades desarrolladas por las filiales que se integran en una nueva empresa denominada Corporación Española de Hidrocarburos. El alcance de esta medida es muy reducido respecto al funcionamiento del sector de petróleo.

#### **Medidas incentivadoras**

Son aquellas que regulan ventajas —crediticias, fiscales o simples compensaciones— con objeto de fomentar el desarrollo de determinadas energías. Además de la acción concertada (6) de los sectores eléctrico y de minería del carbón, que entró en vigor mucho antes del último PEN, hay que destacar los beneficios otorgados a la construcción de centrales de carbón, así como los nuevos tipos de compensaciones percibidas por las empresas eléctricas a través de OFICO.

Las ventajas otorgadas a las centrales de carbón, utilicen combustible nacional o importado y sean o no resultado de la transformación de otras anteriores que utilizaban combustibles de otro tipo, son más amplias que las previstas en la acción concertada; esto pone de manifiesto la urgencia e importancia que la Administración otorga a la utilización del carbón en detrimento de las centrales de fuel.

Una cuestión clave que no se aborda en el Real Decreto regulador de todos estos incentivos es el hecho de si su existencia se justifica exclusivamente por la necesidad de abaratar los costes de instalación de estas centrales para hacerlas tan rentables económicamente como las demás —sean del combustible que sean— o si bien hay motivaciones de insuficiencia de la oferta eléctrica producida por el retraso en la puesta en funcionamiento de las centrales nucleares.

En todo caso, esta medida supone una ayuda financiera a las empresas eléctricas para incrementar su potencia instalada. Muy relacionado con ella está el cuadro de compensaciones que a través de OFICO perciben las empresas eléctricas. Aunque la mayor parte de las mismas se fijaron con anterioridad a la aprobación del PEN, a partir de agosto de 1979 quedaron establecidas nuevas normas para las compensaciones aplicables a los carbones nacionales adquiridos por las centrales a partir de julio de dicho año.

Estas compensaciones que

se suman a las destinadas a la liquidación del sistema OFILE, a las correspondientes al R. D. 2346/1976 (7), a las destinadas a las empresas extrapeninsulares y a las empresas que realizan suministros especiales, son las siguientes: las que perciben las centrales consumidoras de carbón por la diferencia de coste entre el precio del combustible utilizado y el precio que fija el Ministerio y que se considera límite para permitir una rentabilidad análoga a las demás centrales; las que se perciben en función de los almacenamientos excesivos de carbón originados por la utilización del mismo a un ritmo diferente del de su extracción, debido a la incidencia de factores tales como clima, estacionalidad, etc., y las que se perciben en función de los KWh producidos en centrales de carbón. Para financiar estas compensaciones se han regulado los porcentajes de la recaudación que las empresas eléctricas deben de ingresar en OFICO: 7,68 por 100 a partir de julio de 1979, 8,50 por 100 desde enero de 1980 y 7,50 por 100 desde el mes de julio último.

Estas variaciones obedecen a las mayores o menores dificultades de OFICO para hacer frente al pago de las compensaciones. Es evidente que el mantenimiento de una estructura empresarial que supone la existencia de múltiples empresas con costes distintos y tarifas iguales hace que los mecanismos de compensaciones sean difíciles de eliminar. Sin embargo, el mayor problema desde el punto de vista de la política

energética se origina no por las compensaciones que significan un incentivo para adecuar las decisiones empresariales a las exigencias de la economía del país, sino por las que fomentan el mantenimiento de estructuras productivas que ya no responden a dichas exigencias.

En este sentido las sucesivas compensaciones interempresas —CEUN y FORFAIT (8)—, que no son más que una forma de redistribuir los aumentos de tarifas para equilibrar la situación de las empresas que tienen estructuras productivas distintas y que, por lo tanto, tienen estructuras de costes distintas, suponen un obstáculo a los cambios rápidos de dicha estructura. Por ejemplo, el paso de algunas centrales de fuel a centrales de carbón puede no tener sentido económico para las empresas mientras subsistan dichas compensaciones.

#### Otras medidas

No pueden olvidarse otras actuaciones de la Administración, o más bien del sector público, encaminadas a instrumentar soluciones al abastecimiento energético. Desde esta óptica hay que analizar la creación de INISOLAR y CARBOEX, empresas ambas que responden a las nuevas necesidades surgidas del objetivo de diversificación de las fuentes energéticas.

Con independencia de las características de cada una de ellas, es interesante observar cómo la mera existencia de un instrumento empre-

sarial no es suficiente para desarrollar una actividad energética, que está sometida a condicionamientos de todo tipo: desarrollo en función de los objetivos de política energética, adecuación entre su capacidad y los objetivos que se le fijan, determinación de precios en función de criterios no estrictamente empresariales, etc. Todo ello explica el hecho de que el futuro de estas empresas, es decir, el papel que pueden jugar en el conjunto del sector energético, esté fuertemente condicionado por las medidas que se tomen en el campo de la energía solar y en el del carbón, así como de la definición de otras variables —por ejemplo, precios— que afectan directa o indirectamente a las demás energías.

#### **PROBLEMAS PENDIENTES**

Después de las medidas citadas en las páginas anteriores es evidente que la Administración ha desarrollado una notable actividad legislativa sobre todo en el primer año después de la aprobación del PEN. Sin embargo, esto no significa que los problemas estén ya en vías de solución como lo prueba el hecho de que la participación del petróleo en el consumo nacional de energía primaria ha sido del 65 por 100 en los primeros cinco meses de 1980 y que tanto esta variable como el propio consumo energético global siguen dependiendo fundamentalmente de factores ajenos a los criterios de los responsables de la política energética del

país (crecimiento del PIB, climatología).

Sin olvidar que la mayoría de las medidas que se han tomado tienen una incidencia a medio o largo plazo, es interesante ofrecer a modo orientativo una lista de las cuestiones que no han sido resueltas, bien porque los legisladores no han considerado necesaria su intervención, bien porque las medidas tomadas no han producido resultados totalmente positivos.

a) *El marco de la actividad energética.* Una de las aportaciones del PEN fue la publicación del marco futuro en el que el Gobierno pensaba iba a desarrollarse el sector energético español. Sobre todo las cifras de demanda con los criterios subyacentes en las mismas supusieron una cierta clarificación de los puntos de vista de los responsables energéticos del país.

Después de más de un año, el escenario ha cambiado y por otra parte se hacen más acuciantes algunas de las carencias ya observadas entonces. De ahí que parezca oportuno insistir sobre dos cuestiones que responden a la necesidad de conocer puntualmente el marco de referencia, así como las previsiones de las magnitudes más importantes que informan la política energética del Gobierno:

— Establecimiento de un programa de medidas para obtener en el plazo más breve posible una disminución del contenido energético del PIB, así

como una menor dependencia del petróleo. Se trata pues de saber para el conjunto de la economía qué acciones pueden llevarse a cabo que supongan cambios radicales, aunque sean a medio o largo plazo, de la actual estructura económica: distinta composición sectorial y utilización de tecnologías ahorradoras de energía. La posible incidencia en la economía española de la actual fuerza de Irán-Irak pone de relieve la necesidad de insistir en esta dirección.

- Establecimiento de un cuadro de precios relativos entre las distintas energías primarias y finales, como criterio objetivo básico sobre el que se asentarán otras medidas de política energética. Mientras no se sepa sobre qué supuestos está basada la elección de una energía en lugar de otra, puede decirse que la política energética se basa solamente en la intuición y en la experiencia de otros países, lo que resulta a todas luces insuficiente (aunque no conduzca a errores de bulto).

Por otra parte, la explotación de recursos nacionales recientemente descubiertos supone una nueva exigencia de valoración que deberá tener en cuenta los precios relativos adoptados para las fuentes de energía que actualmente se utilizan.

b) *Carbón.* Conocimiento del mapa general de los yacimientos del país y calendario de desarrollo de los mismos,

en función no sólo de la situación actual, sino, además, de la posible rentabilidad de los mismos. Parece innecesario insistir que el mero mantenimiento de HUNOSA en las actuales circunstancias supone un obstáculo para un abastecimiento racional —al mínimo coste— de combustible nacional.

Por otra parte, la opción de importar carbón debe estar engarzada con el programa de producción nacional y con los costes previstos para la misma. Sólo desde esta óptica cabe tomar opciones sobre la magnitud de las importaciones a realizar y, por lo tanto, de las inversiones en infraestructura necesarias. Queda pendiente la decisión acerca de quién debe realizar esta infraestructura, así como de la configuración definitiva de la actividad de importar carbón.

Finalmente, en el carbón como en las demás energías, hay que insistir en el tema de los precios. El hecho de que por el juego actual de los mecanismos de precios del carbón térmico y siderúrgico pueda resultar más rentable la producción del primero, pone de manifiesto suficientemente la distorsión de dichos mecanismos y la necesidad de transformarlos.

c) *Gas.* Ya se ha mencionado la cuestión de los precios de los nuevos recursos nacionales —gas de Cádiz y Jaca— que deben responder a unos criterios no contradictorios con los grandes objetivos de la política energética: aumento de la participación nacional en el abastecimiento energético y menor depen-

dencia del petróleo. En el caso del gas, hay que hacer notar que esta medida tiene una gran incidencia no sólo sobre los futuros ingresos de las empresas que realizan la explotación de estos yacimientos, sino para la configuración global del sector: redes de transporte y distribución, estructura de la demanda, etc.

El segundo aspecto a tener en cuenta es precisamente la atención a la demanda «preferencial», entendiéndolo como tal la correspondiente a aquellos casos que permiten un aprovechamiento mejor de la energía. Lógicamente, este aspecto tiene una relación directa e inmediata con el tema de los precios, que debe de englobar, además, los de los GLP de tal forma que la distribución del mercado de los combustibles gaseosos responde a una planificación basada en criterios económicos y de utilización óptima de las energías alternativas.

d) *Petróleo.* Aunque son temas ya considerados por los responsables de la política económica, sigue sin encontrarse una solución definitiva al funcionamiento del sector del refino y de la distribución, que permita afrontar el futuro —con o sin CEE— en condiciones de competitividad. La definitiva reestructuración de la actividad del refino significa un volumen tal de recursos que debe de efectuarse después de una cuidadosa programación; mientras en Europa las refinerías cierran o mantienen altos grados de desocupación de su capacidad, Es-

pañña parece estar alejada de estos problemas —incluso se mantienen previsiones de aumento de capacidad— y, en todo caso, no se adaptan las medidas a las circunstancias actuales y futuras del mercado del petróleo.

La instalación de refinerías en los países productores de petróleo, así como las condiciones impuestas por estos países en cuanto a la adquisición de derivados para obtener contratos de aprovisionamiento de crudo, son temas que deben de tenerse en cuenta en el momento de acometer unas inversiones tan cuantiosas como las previstas para la transformación del fuel en productos ligeros.

La actual formación de los precios ex-refinería, como se ha repetido a lo largo de este artículo, puede resultar un obstáculo para que las refinerías adapten su estructura productiva a la demanda futura. No hay que olvidar el hecho de que este sector funciona de tal forma que el establecimiento de unos precios determinados para los productos finales no supone ningún tipo de aliciente para quienes fabrican dichos productos, ya que este mecanismo está mediatizado por la existencia de los precios intermedios entre las refinerías y CAMPSA.

Finalmente sigue sin tomarse una resolución sobre el futuro institucional del sector al desaparecer el monopolio —en un plazo más o menos largo—. Una valoración de las ventajas y desventajas de las distintas soluciones posibles resulta imprescindible para que a conti-

nuación pueda decidirse una opción concreta.

*e) Nuclear.* Se trata posiblemente de una de las actividades energéticas que más ha variado de objetivos desde la aprobación del PEN de 1974. La reducción del programa nuclear y los sucesivos retrasos en la construcción de centrales han implicado acomodaciones difíciles de los contratos de abastecimiento del combustible. Todavía cabe decir que no se ha conseguido una clarificación total sobre las futuras necesidades de abastecimiento, a partir de unas fechas realistas de entrada en funcionamiento de las centrales autorizadas.

Sin embargo, tienen más importancia a largo plazo las decisiones que se tomen sobre la configuración de las actividades relacionadas con el ciclo del combustible que se vayan a desarrollar en el país, por ejemplo, la fabricación de elementos combustibles. Lógicamente, por tratarse de actividades industriales, la decisión sobre el futuro de las mismas deberá de tener en cuenta las variables económicas que inciden en ellas: mercado, precios, rentabilidad, volumen de inversión.

En cuanto a la configuración institucional adoptada, hay que indicar que resulta insuficiente si no se consideran los problemas reales de funcionamiento, y que hacen referencia al volumen de recursos, a la tecnología disponible, personal adecuado, etc. Lo mismo ocurre con el Consejo de Seguridad Nuclear, cuyo éxito futuro está

condicionado a la capacidad para contar con los recursos adecuados, lo que supone, sobre todo, personal con capacidad técnica e independencia respecto a la energía nuclear, que no se puede improvisar.

*f) Electricidad.* La continua mención en este artículo a las medidas tomadas respecto a este sector pone de manifiesto la preocupación existente en los responsables energéticos del país para conseguir que su funcionamiento se adapte a las exigencias de la política energética. Sin embargo, las medidas tomadas no han conseguido hasta ahora solucionar los problemas más importantes, como son, por ejemplo, los citados en el Decreto de constitución del Comité de Ordenación del Subsector Eléctrico: el futuro financiero del sector, que no es solamente la capacidad de endeudamiento de las empresas eléctricas, sino que debe de tener como objetivo conseguir unas empresas cuyos activos estén saneados y que reflejen su valor real, ya que responden a necesidades de servicio público; la localización de las centrales en función de la totalidad de recursos y necesidades del país; el establecimiento de tarifas eléctricas de acuerdo con unos criterios sobre los costes hoy difíciles de aplicar, en la medida en que no se conocen los mismos, etc.

Todos estos problemas se añaden al hecho de que se mantiene un número de empresas con unas dimensiones que no facilitan la obtención de las economías de escala

propias de esta actividad y, tampoco la ordenación del sistema eléctrico en función de criterios más amplios que la existencia de mercados cautivos de una misma empresa.

## **CONCLUSION**

La enumeración de la gravedad de los problemas que quedan por resolver, y que únicamente son una parte de los existentes, no empaña el hecho de que se está elaborando y poniendo en práctica una política energética, que intenta adaptarse a las condiciones cambiantes de los mercados internacionales. La nueva crisis energética de 1979, que puede continuar y agravarse con los últimos acontecimientos internacionales, supone un grave reto para las economías de los países industrializados que carecen de fuentes de energía. De ahí la importancia de las medidas que se han tomado, pero también de su desarrollo y puesta en práctica, así como del establecimiento de otras que permitan que el país, a través de las decisiones de su Gobierno, adapte con el menor coste social y económico la oferta energética al abastecimiento que la sociedad demanda.

CUADRO N.º 3

APLICACION DE LAS TARIFAS ELECTRICAS

	Julio 79	Aumento del precio medio del KWh	Julio 80
<b>TARIFA DOMESTICA (A2)</b>			
Consumo anual: 3.500 KWh Potencia contratada: 6 KW Horas utilización: 548 año	18.472 ptas./año 5,277 ptas./KWh 37,2 % del recibo corresponde al término potencia	30,4 %	24.097 ptas./año 6.884 ptas./KWh. 36,1 % del recibo corresponde al término potencia
Consumo anual: 3.500 KWh Potencia contratada: 4 KW Horas utilización: 875 año	15.539 ptas./año 4,439 ptas./KWh 29,4 % del recibo corresponde al término potencia	31,8 %	20.488 ptas./año 5,853 ptas./KWh 28,3 % del recibo corresponde al término potencia
<b>TARIFA INDUSTRIAL (AT.DII3)</b>			
Consumo anual: 60.000 MWh  Potencia contratada: 8.500 KW Horas utilización: 7.000 año	128.316 miles ptas./año 2,138 ptas./KWh 20 % del recibo corresponde al término potencia	41,4 %	192.202 miles ptas./año 3,203 ptas./KWh 17,8 % del recibo corresponde al término potencia
Consumo anual: 60.000 MWh  Potencia contratada: 7.500 KW Horas utilización: 8.000 año	123.570 miles ptas./año 2,059 ptas./KWh 18 % del recibo corresponde al término potencia	50,0 %	185.415 miles ptas./año 3,090 ptas./KWh 16 % del recibo corresponde al término potencia

**NOTAS**

(1) La guerra entre Irak e Irán está provocando alzas muy importantes en el mercado de Rotterdam. Sólo cuando se conozca la duración del conflicto, así como las consecuencias del mismo para ambos países, podrá valorarse su incidencia en la oferta y precios internacionales de crudo.

(2) Véase «La situation energetique dans la CEE et dans le monde». Comunicación de la Comisión al Consejo de la CEE (8-V-80).

(3) Véase, por ejemplo, «El País» de 6-VII-80, artículo firmado por el Equipo de Coyuntura Económica que dirige el profesor Fuentes Quintana.

(4) A este precio hay que añadir los fletes y los seguros para poder comparar correctamente con el precio español; sobre este tema véase J. Rodríguez de Pablo, «Boletín Fundación March», n.º 97, octubre 1980.

(5) Se ha calculado la aplicación de la tarifa A2 para un consumo de 3.500

KWh anuales, con 6 y 4 KW de potencia contratada y la aplicación de la tarifa DII3 para 60.000 KWh anuales con 8.500 y 7.500 KW de potencia contratada. En este último caso el coste medio del KWh ha aumentado el 50 por 100, mientras que en el de 8.500 KW sólo lo ha hecho en un 41,4 por 100. (Véase cuadro n.º 3.)

(6) El «BOE» ha publicado la finalización de la acción concertada de la minería del carbón en diciembre de 1980; sin embargo, se sustituirá por otras medidas similares.

(7) Hace referencia a las compensaciones interempresas por sobrecoste de combustible creadas en el seno de UNESA.

(8) El último FORFAIT correspondiente a julio de 1980 terminará su vigencia en el mismo mes de 1985. El primer tipo de compensaciones interempresas —CEUN— se inició en 1976.