

# ALTERNATIVA SOCIALISTA AL PEN

Se trata, en este trabajo de **Javier Solana Madariaga**, de resumir las líneas más importantes de lo que debiera ser, desde la óptica del Partido Socialista, una política energética racional para nuestro país, haciendo hincapié en aquellos extremos donde la opción política es más significativa, y, por tanto, la separación con las actitudes de los anteriores gobiernos más acusada.

A este fin, y con ánimo de sistematizar, tras unas ideas de carácter general, se analizan las posiciones socialistas ante lo que se dio en llamar PEN-79 y ante su propuesta de revisión —PEN 82— para terminar, al hilo de las reflexiones anteriores, resumiendo las líneas futuras de actuación socialista.

## INTRODUCCION

**N**O creo que sea necesario insistir en la trascendencia que para las economías de todos los países industrializados tiene el grado de acierto con que se enfoque la política energética. Muchas de las dificultades económicas de hoy están, sin duda, estrechamente relacionadas con la problemática de la energía, bien sea por condicionamientos externos o a causa de los errores en las medidas tomadas anteriormente. No merece la pena insistir sobre estas ideas pues, al menos en teoría, forman parte del bagaje común de reflexión sobre la crisis económica actual. Sí puede ser útil, empero, subrayar que todo lo que sobre la problemática energética pueda predicarse para las economías de los países industriales se debe multiplicar por un elevado factor al referirse a España. Sobre nuestro país, la crisis de la energía cayó con un peso mayor, por razones de índole muy diversa.

España carece de recursos energéticos propios, al menos en el grado en que los tienen algunos países de nuestro entorno, lo que nos sitúa en condiciones de vulnerabilidad más elevada. Pero si este dato del problema es de por sí grave, se acentúa al contemplar las decisiones políticas que sucesivamente se han ido tomando en este campo.

La crisis energética llega —en su primer choque— en momentos en los que la capacidad política de los gobiernos se encontraba mermada por razones de todos conocidas. Y llega a un país con un proceso de industrialización, no tan lejano en el tiempo, que nos eleva al rango de primer país europeo en cuanto a contenido energético por producto se refiere. A todo lo anterior hay que añadir las implicaciones políticas del sector energético que han dificultado, y todavía hoy entorpecen, la aplicación de políticas adecuadas. El sector privado de la energía en España constituye un enorme grupo de presión,

cuyo poder e imbricaciones con la Administración se ponen de manifiesto continuamente. Baste recordar las confrontaciones que tuvieron lugar durante la redacción del PEN-79 que consumió más de once meses, arrastrando consigo algún que otro ministro. En el sector público energético, la transparencia tampoco ha sido virtud fundamental. Las tensiones entre diferentes sectores de la Administración dificultaron también la oportuna toma de decisiones.

## LOS FUNDAMENTOS DE LA FUTURA POLITICA ENERGETICA

Ha sido y es el sector energético lugar difícil para realizar una política seria: la crisis grave y las decisiones a tomar requieren una voluntad política proporcionada a las resistencias que su implementación encuentra. Desgraciadamente esta voluntad ha sucumbido en la mayoría de los casos ante intereses particulares.

En términos generales puede afirmarse, tanto para el PEN-79 como para su versión revisada 82, que no tratan, en la medida que sería de desear, de dirigir el futuro del sector, sino más bien planificar el pasado. Dicho más claramente, de justificar la vigencia futura de decisiones adoptadas en el pasado y, lo que es más grave, tratan de legitimarlas, perpetuando en gran medida la misma política. En definitiva, las diferentes versiones de la política energética constituyen una verdadera planificación retrospectiva.

Existen tres niveles de cuestiones a las que debería ha-

cerse frente por cualquier política energética digna de tal nombre. En primer lugar, los aspectos que implican *toda la problemática del modelo de desarrollo*, y que deben plasmarse finalmente en una previsión concreta de crecimiento energético y en una distribución de ese crecimiento en función de las diferentes ofertas energéticas. En segundo lugar, es necesaria la especificación de los *objetivos concretos* que se pretende alcanzar. Finalmente, la estrategia para alcanzar estos objetivos mediante *medidas de tipo administrativo o institucional*. Sólo mediante la especificación de estos tres elementos puede juzgarse la adecuación de una determinada política energética a las necesidades y prioridades de la colectividad y, por tanto, su justificación política.

No es posible prolongar por más tiempo el modelo de crecimiento económico de los años pasados. La sociedad que entre todos debemos construir para mañana no puede ser una mera extrapolación de la tendencia del ayer. La contribución que la política energética puede realizar a la construcción de ese nuevo modelo de sociedad es enorme.

En este sentido, es preciso romper con un *dogma* que ha caracterizado el período económico previo a la crisis energética y que aún pervive en determinados sectores. Es necesario desterrar la idea de vinculación rígida entre demanda energética y crecimiento económico y asumir la disminución de dicha relación como objetivo instrumental y prioritario de una política energética. Por lo tanto, no es correcta ni admisible la argumentación, tan utilizada

por algunos sectores interesados, de que una disminución de la demanda energética significa optar por el paro y la recesión.

El segundo *dogma* que debemos rechazar es que el nivel de vida de un país esté biunívocamente relacionado con su nivel de consumo energético, argumento también muy utilizado. Suecia, por ejemplo, consume la mitad de energía por habitante que los Estados Unidos y no está demostrado que los suecos vivan peor que los americanos, al menos en esa proporción.

Tratamos de romper, finalmente, con el mito de considerar como socialmente bueno todo aumento de la producción de la energía eléctrica en el total de la demanda energética.

Hay que superar la concepción de la política energética separada del resto de los problemas fundamentales que el país tiene planteados. Las decisiones de inversión en el sector de la energía deben partir antes que nada de la dotación de recursos humanos y físicos disponibles, esto es, el número insostenible de trabajadores desempleados y la incapacidad manifiesta del sistema para generar suficientes puestos de trabajo. Fijadas unas necesidades energéticas, deben analizarse cuáles son las alternativas tecnológicas, y elegir aquellas que impliquen una máxima generación de empleo, no en términos globales sino por unidad de peseta invertida. De otra forma, además de no cumplir un principio económico básico desde el punto de vista de la colectividad, estaremos sustrayendo posibilidades financieras susceptibles de generar empleos en otros sec-

tores y atentando contra los equilibrios básicos del sistema económico.

Esta especificación contiene el cambio fundamental que debe operarse en la formulación de la política energética: pasar de ser una política meramente sectorial, preocupada únicamente de la satisfacción de las necesidades energéticas de todos los sectores consumidores, a una política imbricada totalmente en un conjunto de objetivos y de equilibrios a medio y largo plazo de la política económica.

## **EL PEN-79: LA POSICION SOCIALISTA**

Tras un largo período de confrontaciones en el seno del propio Gobierno y la constitución de una Comisión Técnica —que por cierto fue desoída en sus puntos más avanzados—, se inició el debate del PEN con un retraso significativo sobre el calendario previsto y ocupando la cartera de Industria y Energía el tercer ministro del ramo. En el debate celebrado en julio de 1979, los socialistas formulamos un conjunto de críticas sustanciales a las propuestas del Gobierno, que, en términos resumidos, discurrían en las siguientes direcciones:

1. La propuesta gubernamental respondía a una visión excesivamente optimista e irreal del crecimiento de la economía, partiendo al tiempo de posiciones pesimistas en cuanto a las posibilidades de ahorro energético, lo que conducía, conjuntamente, a una sobreestimación evidente de la demanda a los tres años de iniciado el Plan Energético Nacional.

2. Una crítica a la timidez de las previsiones de oferta energética procedente del carbón y del gas, haciendo, consiguientemente, una propuesta de incremento sustancial de los aportes energéticos de dichos recursos, y disminuyendo la aportación de energía nuclear en relación con las estimaciones del Gobierno.

3. Una crítica al previsible sobreequipamiento en la generación eléctrica y a los planes de reconversión de la estructura de refino, derivada la primera del tamaño del programa nuclear y la segunda de una proliferación en los planes de pequeñas unidades del mismo tipo en prácticamente todas las refinerías españolas.

En definitiva, la crítica desarrollada en 1979 por los socialistas tenía una dimensión cuantitativa: la demanda de energía será inferior a la prevista por el Gobierno; y otra dimensión cualitativa: la satisfacción de esa demanda debe gravitar en la mayor medida posible sobre el trípode carbón-gas-ahorro energético.

Tres años después de aquel debate, la experiencia de dicho período pone de manifiesto el acierto de aquellas líneas de crítica y rectificación, y los errores de las previsiones del Gobierno.

En efecto:

1. La previsión de demanda de energía primaria para 1981, formulada en 1979 por el Gobierno, era de 113,2 millones de toneladas equivalentes de carbón (M Tec), mientras la demanda real en dicho año fue de 105 M Tec, diferencia que responde no solamente a un cre-

cimiento de la economía sustancialmente inferior al previsto, sino a una relación PIB/consumo de energía ostensiblemente menor a la calculada.

2. A pesar de que el consumo real de energía primaria ha sido inferior al previsto por el Gobierno, la satisfacción de esa demanda no hubiera sido posible de no haberse modificado la composición cualitativa de la oferta, con un incremento sustancial de la procedente del carbón, como pone de manifiesto la comparación siguiente:

	Pre- vista	Real
Consumo de carbón (millones de Tec.) ... ..	18,5	22,4
% sobre el total.	16,0	21,0

Ese incremento de la oferta de energía procedente del carbón, preconizado en 1979 por los socialistas, vino exigido tanto por la demora del programa nuclear, como por el escaso incremento de la oferta de gas, derivado de la insuficiencia de las medidas previstas en el PEN y su incumplimiento.

De esta suerte, la realidad ha venido a dar la razón a nuestras tesis de 1979, en un doble aspecto. La demanda del PEN estaba sobreestimada, y la realmente producida tuvo que satisfacerse con la energía a la que en aquel año asignábamos un papel preponderante: *el carbón*.

La reducción de la dependencia del petróleo se ha producido de manera casi exclusiva a través de un incremento notable en el consumo de carbón (cuadro n.º 1).

CUADRO N.º 1

**BALANCE ENERGETICO**

Previsión del PEN-78 (millones de Tec.)

FUENTE ENERGETICA	1978	1979	1980	1981
Carbón ... ..	16,6	18,2	18,4	18,5
Petróleo ... ..	66,6	67,7	68,9	70,0
Gas ... ..	2,0	2,7	3,4	4,4
E. nuclear ... ..	3,2	4,0	6,1	8,3
Hidráulica ... ..	11,7	11,7	11,9	12,0
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>100,1</b>	<b>104,3</b>	<b>108,7</b>	<b>113,2</b>

Cifras reales del PEN-78 (millones de Tec.)

FUENTE ENERGETICA	1978	1979	1980	1981
Carbón ... ..	15,3	16,3	19,3	22,4
Petróleo ... ..	69,3	74,0	70,0	64,5
Gas ... ..	2,1	2,4	2,8	2,8
E. nuclear ... ..	2,4	2,1	1,5	3,5
Hidráulica ... ..	11,9	11,9	11,9	11,9
<b>TOTAL ... ..</b>	<b>101,0</b>	<b>106,7</b>	<b>105,5</b>	<b>105,1</b>

El hecho de que el Gobierno en estos últimos años haya ido acercándose a nuestras tesis hace surgir, sin embargo, la grave preocupación de que, al mantenerse el Plan de Construcción de Centrales Nucleares y al acelerarse la construcción y reconversión de centrales de carbón, estemos cayendo en un sobreequipamiento del sector energético, en relación con la evolución de la demanda, que ha empezado a dar muestras de adaptación a las nuevas circunstancias energéticas.

Según los datos disponibles de 1981, el consumo interior bruto de energía primaria disminuyó, en el período de enero-abril de 1981, en un 0,5 por 100 respecto al mismo período de 1980, después de que en 1980 creciera un 0,5 respecto a 1979. Para los que consideramos que el consumo energético no es un fin en sí mismo, sino el medio de satisfacer unas necesidades individuales y productivas, el incremento cero de la demanda energética debe considerarse como una situación normal que habrá de producirse en el próximo futuro, al menos en lo que se refiere a las energías tradicionales. Por tanto, no debe preocupar que, por fin, empiecen a darse los primeros signos de ajuste por parte de los consumidores de energía. Lo que sí es preocupante es que por parte de las autoridades no se prevea que esto es lo que tiene que ocurrir, y que no se establezcan las políticas adecuadas para evitar gastos inútiles a la comunidad en forma de instalaciones excedentarias, y no se destinen estos recursos a la puesta en marcha de programas serios de sustitución de energías tradicionales por nuevas fuentes de energía, cuyo mar-

gen de contribución puede ser, si se quiere, mucho mayor del que se ha previsto en el PEN.

La realidad de la política de precios energéticos llevada a cabo por el Gobierno no descubre que, hasta 1980, los precios de la energía en términos reales se situaron a niveles similares a los existentes en los días de discusión del PEN. En otras palabras, el consumidor de energía se enfrentaba con subidas de precios energéticos similares a los que registraban el resto de los productos y, por tanto, su renta, por lo que, dentro de un comportamiento económico racional, no existía ninguna razón para comportarse de forma drásticamente ahorradora en sus consumos energéticos. Sólo a partir de 1980 se comprueba un aumento de los precios reales de la energía y, por tanto, un gesto decidido del Gobierno para poner en práctica una política de precios realista.

Aunque más vale tarde que nunca, lo cierto es que se ha perdido tiempo, se ha creado incertidumbre, y no se ha mejorado la eficiencia energética nacional desde la aprobación del PEN. Buena prueba de ello es que la elasticidad-producto en España continúa siendo superior a la unidad, mientras que en otros países europeos es de 0,8 a 0,9, y el objetivo a corto plazo, en muchos de estos países, es el de alcanzar el 0,7. Sin embargo, lo que me parece más grave es que con esta política no sólo no se ha detectado el potencial de ahorro energético existente, sino que se ha exagerado la capacidad de las instalaciones generadoras de energía. Y con esto enlazamos con el otro elemento que determina el precio privado de la energía: su cos-

te de producción. No cabe duda de que una infrautilización de las instalaciones de generación de energía implica unos mayores costes por unidad vendida. Si observamos las últimas cifras de la demanda de energía, su evolución confirma nuestra opinión de que, con independencia del escaso crecimiento económico en 1981, similar al de 1980, las demandas energéticas están registrando una cierta flexión a la baja. Ello va a implicar unas menores necesidades de oferta de energía y, por tanto, un exceso de oferta y, por tanto, dos tipos de perjuicios económicos: el primero, un mayor coste unitario de producción de energía; el segundo, una inmovilización de recursos —que como sabemos son susceptibles de usos alternativos— en instalaciones semiociosas, con el consiguiente perjuicio bien para otros subsectores energéticos o bien para sectores no energéticos.

Después del tiempo de vigencia del PEN, parece que es indispensable proceder a una revisión de las previsiones en él contenidas sobre evolución de la demanda y oferta energéticas que tengan en cuenta los cambios acaecidos recientemente y establezcan un nuevo juego de prioridades sectoriales que contribuya a la consecución del objetivo básico de la política energética: mínimo coste de producción privado y mínimas necesidades de energía por unidad de producto (cuadro n.º 2).

El que la dependencia respecto del petróleo haya disminuido ligeramente, como reiteradamente nos ha venido declarando el Ministerio de Industria, no nos indica fehacientemente que la política energética haya sido correcta en términos de

eficacia energética. Tampoco debemos considerar las inversiones en el sector energético como una panacea, vayan a donde vayan dichas inversiones. Efectivamente, la inversión en el sector energético va a alcanzar una cuantía considerable, pero lo importante no es tanto la cuantía como la eficacia que consigan dichas inversiones (cuadros números 3 y 4).

A la crítica de índole cuantitativa y cualitativa, entonces formulada, se han de añadir los nuevos datos de la situación energética actual, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

1. Una cierta estabilidad previsible en el precio del petróleo, tras el segundo choque energético de 1979, provocada, de un lado, por una marcada recesión de las economías de los países industrializados, y de otro, por el importante éxito —salvo en España— de las políticas de uso racional de la energía, y de sustitución de petróleo importado iniciadas en la década de los setenta.

2. El acercamiento de los precios del gas natural a los del petróleo, y la aparición de ciertas dificultades en los mercados de aprovisionamiento, hechos que, sin embargo, no han hecho desaparecer su atractivo a medio plazo.

3. La perspectiva de cierta estabilidad en el mercado de crudos hasta finales de la década, en ausencia de acontecimientos catastróficos difíciles de predecir, o de maniobras políticas o especuladoras.

4. El desarrollo importante del mercado mundial de carbón térmico.

Las reflexiones anteriores nos conducen al análisis de la re-

CUADRO N.º 2

DETALLE DE LAS INVERSIONES EN ELECTRICIDAD

(Millones de pesetas)

	1979	1980
<b>PREVISIONES</b>		
Hidráulica .....	16.361	17.741
Carbón .....	14.869	11.558
Fuel-oil .....	2.659	2.735
Nucleares .....	24.938	27.631
Transporte y distribución .....	37.977	38.894
<b>TOTALES</b> .....	<b>96.804</b>	<b>98.559</b>
<b>REALES</b>		
Hidráulica .....	15.806	15.625
Carbón .....	27.585	55.750
Fuel-oil .....	4.769	3.190
Nucleares .....	103.980	141.549
Transporte y distribución .....	45.238	59.631
Otros .....	3.319	16.058
<b>TOTALES</b> .....	<b>200.697</b>	<b>292.143</b>

visión del Plan Energético Nacional enviado con un retraso importante a las Cortes para su debate.

**LA PROPUESTA DE PEN-82: PLANTEAMIENTOS GENERALES**

La propuesta de revisión del PEN presentada por el anterior Gobierno constituye, a nuestro juicio, una continuación de los errores contenidos en el PEN-79, resumidamente examinados anteriormente.

El propósito central de la nueva versión del PEN parece ser, precisamente, acomodar las previsiones de demanda a la dinámica de sobreequipamiento generada por los errores de la versión anterior, en el terreno cuantitativo, y justificar las in-

versiones realizadas o en curso, especialmente en el programa nuclear, aún a costa de seguir postergando, contra toda evidencia, el papel del carbón, del gas y del ahorro energético.

Se trata, en definitiva, de un intento de acomodar la demanda a la oferta cuantitativa y cualitativamente originada por los errores del pasado. Estamos en presencia, por tanto, de un PEN de oferta.

En efecto:

1. A pesar del tímido ritmo de crecimiento económico con el que trabajaba el anterior Gobierno, se sigue utilizando una relación de elasticidad por encima de la unidad (crecerá más el consumo de energía primaria que la economía, cuando en los últimos años, y a pesar del escaso énfasis puesto por el Gobierno en la aplicación de medidas efectivas de ahorro y conser-

CUADRO N.º 3

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS INVERSIONES  
PREVISTAS Y REALIZADAS**

Período 1978-1981

	<i>Inversión prevista (%)</i>	<i>Inversión real (%)</i>
Sector eléctrico .....	55	74
Sector del petróleo .....	16	14
Sector del Carbón .....	5	4
Stocks .....	10	—
Sector del gas .....	7	5
Conservación e investigación de energía .....	3	2
Ciclo nuclear .....	4	1
<b>TOTAL</b> .....	<b>100</b>	<b>100</b>

tantes recursos de otros sectores productivos, omite cualquier relación sobre las previsiones de financiación en el futuro.

**CONCLUSIONES**

El análisis de nuestras posiciones ante el PEN-79 y ante su propuesta de revisión, nos permite concluir, resumiendo las líneas maestras de actuación en el sector, que tienen como objetivo esencial contribuir a un crecimiento económico sostenido, equilibrado y solidario.

- Promover un programa de uso racional de la energía, mediante la aplicación de una política eficaz en materia de ahorro

vación, la elasticidad se ha situado por debajo de la unidad).

2. Con ello se pretende crear un tamaño de demanda que permita justificar la prosecución del desorbitado programa nuclear puesto en marcha en 1979, cuya continuidad es la segunda característica —y el segundo error— de la nueva versión.

3. Con el mismo propósito se devalúa el papel energético en el futuro del carbón y del gas, especialmente en el primer caso, en su utilización para la generación de electricidad.

4. Por otra parte, sigue sin formularse una política de promoción de nuevas energías, cuyo aporte energético no está previsto constituya una partida sustancial en 1990, y no se prevé tampoco un aprovechamiento íntegro del potencial hidroeléctrico.

5. Mientras la ejecución, hasta ahora, del PEN-79 ha dado lugar a una multiplicación por 2,5 de las inversiones, especialmente para desarrollar el programa nuclear, incumpliendo las previsiones de generación, la

propuesta del PEN-82, al tiempo que silencia tan sustancial desviación, que ha drenado impor-

CUADRO N.º 4

**RESUMEN DE INVERSIONES**

(Millones de pesetas)

	1978	1979	1980	1981
<b>PREVISIONES</b>				
Carbón .....	7.968	8.115	7.943	11.200
Petróleo .....	22.733	28.153	31.028	33.720
Gas .....	13.600	13.200	10.800	10.300
Electricidad .....	90.438	96.804	98.559	103.406
Ciclo nuclear .....	5.560	5.188	6.841	8.428
Conservación e investigación de energía .....	1.833	3.825	6.025	7.680
Stocks .....	13.177	15.685	21.280	21.558
<b>TOTALES</b> .....	<b>155.311</b>	<b>170.970</b>	<b>182.476</b>	<b>196.292</b>
<b>REALES</b>				
Carbón .....	12.968	16.619	15.291	17.715
Petróleo .....	38.709	33.299	55.828	84.512
Gas .....	10.857	16.953	20.645	28.570
Electricidad .....	188.402	200.697	292.743	411.290
Ciclo nuclear .....	2.752	2.928	5.264	4.009
Conservación e investigación de energía .....	1.291	2.553	7.101	10.995
Stocks .....	—	—	—	—
<b>TOTAL</b> .....	<b>254.989</b>	<b>273.049</b>	<b>396.872</b>	<b>557.691</b>

y conservación que debe provocar una reducción sustancial de la proyección de la demanda compatible con las tasas de crecimiento del PIB de nuestro programa. La tasa de crecimiento de la demanda de energía primaria, como consecuencia de esas medidas, se situaría en torno al 2,5 por 100 anual acumulativo como media hasta 1990.

- Disminuir la inversión necesaria al mínimo imprescindible, liberando recursos financieros para los restantes sectores productivos. Es eje fundamental de nuestra política prevenir y controlar el sobreequipamiento de los sectores eléctrico y de refino fundamentalmente.

- Desarrollar al máximo los recursos energéticos nacionales, prestando especial atención a la investigación de nuestras posibilidades.

- Impulsar la investigación e implantación de nuevas energías.

- Aplicar una política de precios realista, definida ésta como la adecuación a los precios del mercado internacional donde tal mercado existe. Excepción a esta regla serán los precios aplicables a fuentes energéticas primarias nacionales con destino, sobre todo, al sector eléctrico. La decisión política de promover los recursos nacionales justificará un tratamiento específico en función de los costes de producción.

- Conocer los costes energéticos objetivos, particularmente en el sector eléctrico, mediante auditorías externas que fijen los costes históricos en los distintos niveles de suministro. A ellos se acompañará un esfuerzo paralelo para evaluar otros costes sociales no reflejables mediante

CUADRO N.º 5

EVOLUCION DEL PIB Y DE LA ENERGIA PRIMARIA  
EN EL PERIODO 1982-1990

Previsión de la propuesta del PEN-82

CONCEPTOS	1981 (%)	1985 (%)	1990 (%)
PIB .....	3	3	3
Elasticidad (EP/PIB) .....	—	1,13	1,04
Producción EP (millones de Tec.) .....	105,1	124,2	152,1
HIPOTESIS PROBABLE			
PIB .....	0,4	3,5	4,0
EP .....	(—)	2,10	2,80
Elasticidad (EP/PIB) .....	(—)	0,7	0,7
Millones de Tec. ....	—	—	—

técnicas contables convencionales.

- Creación de instrumentos de control público del sector, especialmente en relación con la red primaria de transporte de energía eléctrica, la distribución de hidrocarburos y la política de compras del carbón.

- El incremento previsible de la demanda debe cubrirse con un aumento sustancial de los aportes energéticos de carbón, gas, recursos hidráulicos y otras energías renovables, estableciendo como tamaño nuclear el de 7.500 Mw. de potencia instalada para el horizonte de 1990.

- Adopción de las medidas de política industrial que conduzcan a una incidencia lo más favorable posible de la ejecución del Plan Energético Nacional en la industria y la tecnología nacionales.