

GLOSA DEL TRABAJO DE CARLES SUDRIÀ SOBRE LA RESTRICCIÓN ENERGÉTICA

Roberto CENTENO

CARLES Sudrià presenta, en su trabajo sobre «La restricción energética al desarrollo económico de España», una acertada visión de la importancia de la energía en el desarrollo económico, adecuadamente entrelazada con el efecto que las distintas fuentes energéticas (con sus peculiaridades y sus carencias) fueron teniendo en el desarrollo económico español.

Sudrià nos describe la estrecha correlación existente entre consumo de carbón y grado de industrialización durante el siglo XIX, ya que el carbón era la única fuente de energía masiva capaz de mover la maquinaria surgida desde finales del siglo XVIII, en los albores de la revolución industrial. Sobre el carbón y sobre el acero, surgen la mayor parte de las potencias industriales de Occidente; las regiones ricas en carbón y ricas en hierro adquieren una enorme preponderancia, que han conservado hasta nuestros días. En tiempos tan recientes como principios de los años cincuenta, la integración europea empezaría por la integración de las industrias del carbón y del acero (la CECA de 1952, precursora del Tratado de Roma en 1957).

España, sin embargo, carecía de estos recursos en forma suficiente, o, como señala Sudrià, aunque los «recursos españoles de carbón mineral no eran pequeños, los precios eran muy elevados, entre un 50 y un 300 por 100 superiores a los británicos». Ello tendría unos efectos muy negativos, que Sudrià cuantifica para diversos sectores clave, siendo su conclusión, con la que estoy plenamente de acuerdo, que la carencia de carbón, sin que pueda atribuirse un papel decisivo en el atraso industrial español, sí añadió «dificultades adicionales a la primera fase del proceso de industrialización».

Sudrià analiza después otras fuentes energéticas, como la energía hidráulica, a partir de la cual fue realizada, en su inmensa mayoría, la electrificación del país hasta bien entrados los años cincuenta, en que empiezan a instalarse centrales de generación eléctrica de origen térmico basadas en fuel oil y en carbón. Sudrià resume los principales trabajos realizados en España sobre el tema de la electrificación, señalando dos fases bien diferenciadas de ésta: la primera, desde sus comienzos, en 1881 (fecha de apertura de la primera central eléctrica de servicio público), y durante la cual el uso de la electricidad estaba prácticamente circunscrito a la iluminación de calles, hogares, fábricas y lugares públicos; y una segunda fase que se inicia con la posibilidad de transportar la electricidad a grandes distancias, momento en el que el sector eléctrico se convierte en uno de los de máxima capitalización del mercado financiero español. En todo caso, y a pesar del origen hidráulico (y, en consecuencia, barato) de nuestros recursos eléctricos, el precio de la electricidad sería también caro, en relación con lo ocurrido en otros países, característica ésta que ha seguido manteniéndose hasta nuestros días.

Pasa Sudrià a continuación a analizar el desarrollo del consumo de petróleo en España, y el hito fundamental que supuso la creación del monopolio de petróleos. En este punto, Carles Sudrià, hace una afirmación que desearía matizar. Así, al referirse a la creación de dicho monopolio de petróleos, afirma que «la efectividad del monopolio como mecanismo de independencia económica y de incremento de ingresos públicos resulta muy dudosa». Esta afirmación, que puede ser verdadera con carácter general, no lo es en el caso que nos ocupa. La idea de monopolizar para el Es-

tado lo que no era otra cosa que un monopolio *de facto* en manos de la Royal-Dutch Shell fue un acto valiente y totalmente adecuado para desarrollar una industria petrolera española, y recabar para el Estado unos ingresos que antes eran para la Shell. La exposición de motivos de José Calvo Sotelo en el Real Decreto Ley de creación del monopolio constituye un texto impecable para la dialéctica y los conceptos económicos de la época. Es más, Calvo Sotelo no inventa el monopolio de petróleos, se limita a seguir los ejemplos de otros países europeos de la época y las recomendaciones de Sánchez de Toca en un conocido libro sobre el tema publicado casi veinte años antes.

Para comprender la decisión de Calvo Sotelo, hemos de ponernos en su lugar, es decir, en el contexto socioeconómico de la época. Ya en el año 1912, una persona tan poco dada al intervencionismo estatal como Sir Winston Churchill, entonces Primer Lord del Almirantazgo, asombrado por los altos precios que la Royal Dutch-Shell facturaba a la Royal Navy por sus suministros petrolíferos, tendría una intervención histórica en el Parlamento británico. Hemos discutido, diría, «muy ampliamente con los directivos de la Royal Dutch-Shell los suministros a nuestra flota. Éstos [directivos] se han mostrado amables, corteses y deseosos de colaborar y de prestarnos sus mejores servicios, siempre, por supuesto, que estemos dispuestos a pagar su precio», y concluiría con una frase lapidaria «nunca más volveremos a correr el riesgo de quedar en manos de estas buenas gentes». A continuación, propuso la creación de una empresa petrolera por el gobierno británico, que poco tiempo después iniciaría su andadura con el nombre de Anglo-Iranian, y a la que dicho gobierno otorgaría amplias concesiones a lo largo y a lo ancho de todo el Imperio y sus zonas de influencia. Andando el tiempo, esta compañía participada mayoritariamente por el Almirantazgo se convertiría en la actual British Petroleum (BP).

Este fue el primer paso, pero le seguirían otros, Francia e Italia, en particular, cada uno con sus peculiaridades, pero todos con una idea central

bien definida: el control por el Estado de la mayor parte del negocio petrolero, tanto por razones económicas como por razones estratégicas. Así, en Francia, en 1920, como consecuencia de la confiscación de los intereses alemanes en el antiguo Imperio Otomano por los vencedores de la Primera Guerra Mundial, el entonces primer ministro, Raymond Poincaré, puso en marcha los mecanismos para la creación de «un instrumento adecuado para la realización de una auténtica política petrolera nacional»; este instrumento habría de ser la *Compagnie Française de Petroles (CFP)*, donde se combinaron intereses privados y públicos y que ha dado lugar a la actual TOTAL.

Con unos puntos de vista más intervencionistas aún, otro gobierno europeo, el italiano, creó una sociedad a mediados de los años veinte, esta vez totalmente estatal, para la realización de las operaciones de exploración, refinación y comercialización tanto en el interior como en el exterior de Italia, la *Azienda Nazionale Generali Italiani (AGIP)*. Aunque los motivos fueron diferentes, la creación del monopolio de petróleos en España tenía fines industriales idénticos a los de la AGIP italiana. Finalmente, en 1938, en México, país productor de crudo, al contrario que los anteriores, la soberbia y la ceguera de las grandes compañías, negándose a acatar una decisión favorable a los trabajadores de esta industria emanada de la Corte Suprema de Justicia, obliga al presidente Lázaro Cárdenas, para preservar la dignidad del país, a nacionalizar la industria petrolera mexicana y a crear una sociedad estatal, PEMEX, para hacerse cargo de ella.

Por tanto, casi simultáneamente a la creación del cartel petrolero internacional, que quedó institucionalizado con el acuerdo de Achnacarry en 1927, diferentes países, en contextos sociopolíticos muy diferentes, sienten la necesidad de controlar una materia prima que estiman esencial. Así, con anterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se sientan las bases de las que, con el transcurso del tiempo, habrían de convertirse en importantes empresas del Estado, y cuyo ejemplo habría de ser ampliamente seguido tanto por los países consumidores co-

mo por los países productores. Nada, pues, más lógico que la decisión de Calvo Sotelo de monopolizar. En aquella época, para un país pobre y sin recursos, era realmente el único camino.

Sin embargo, Calvo Sotelo cometería un grave error, que él mismo reconoce ampliamente en sus memorias (*Mis servicios al Estado*): adjudicar la explotación del monopolio en un concurso público, que recae en un grupo de bancos (los más importantes del país entonces) a los que traía sin cuidado el desarrollo de una industria petrolera española, a lo que el monopolio no sólo les ayudaba, sino que les obligaba. Sin embargo, hicieron caso omiso de sus obligaciones (construir una industria de refinación, conseguir reservas de petróleo en el exterior, construir una flota de buques tanque, etcétera), concentrándose en la mera explotación del monopolio fiscal del Estado, que les proporcionaba unos sustanciosos beneficios sin riesgo. Este espíritu aldeano y mezquino del grupo de bancos en que recayó la concesión de explotación se mantuvo invariable a lo largo de décadas; tanto es así que cuando, en 1977, accedí a la Dirección General de CAMPSA, recuerdo el asombro que me produjo el que para los consejeros representantes de la banca, que eran mayoría —y a pesar de ser individualmente personas de gran preparación—, el tema de mayor interés en los consejos que mensualmente celebrábamos fuera el mantenimiento estricto de los porcentajes de negocio bancario a los que tenían «derecho», y que representaban una cifra anual superior ya entonces al billón de pesetas anuales.

En definitiva, la medida nacionalizadora de Calvo Sotelo fue perfectamente válida y acertada. Si la administración del monopolio hubiera recaído en manos de grupos (o bancos) con mentalidad empresarial e industrial, que a pesar de todo los había (recuérdese que a mediados de los años treinta otro grupo de banqueros e industriales españoles, ante la inoperancia del monopolio, obtiene la licencia para construir la primera refinería de España en la isla de Tenerife), la historia energética española podría haber sido muy diferente.

Carles Sudrià explica después con claridad el intervencionismo y las restricciones bajo el primer franquismo, aunque no menciona los abastecimientos energéticos y, en particular, los petroleros durante la Guerra Civil. Esto es perfectamente explicable, ya que estos acontecimientos de la Guerra Civil son anecdóticos dentro del contexto histórico que relata Sudrià, pero tuvieron su importancia, puesto que determinaron que la primera refinería concedida en la Península en 1947 (veinte años después de la creación del monopolio, y ante la absoluta inoperancia industrial de éste), lo fuese en pago de los favores recibidos durante este período.

En efecto, el mallorquín Juan March, que tan decisivo había sido en la financiación del alzamiento de julio de 1936, garantizaría también, a través de sus amigos norteamericanos, el suministro de productos petrolíferos al ejército nacionalista durante todo el conflicto. El instrumento fue la sociedad petrolera TEXACO, cuyo presidente era un ferviente admirador del General Franco, y cuyos petroleros no tuvieron mayores problemas para burlar la «no intervención» y suministrar regularmente todos los productos petrolíferos que el ejército nacionalista necesitó durante el conflicto, y no sólo esto, sino que durante los años iniciales del conflicto mundial, a pesar del alineamiento de Franco con el Eje, TEXACO continuó suministrando para cubrir las necesidades de España, suministro únicamente interrumpido en 1943 por la presión del Departamento de Estado para obligar a Franco a «entrar en razón». No es, pues, sorprendente que TEXACO recibiera la primera licencia para construir, junto con el Instituto Nacional de Industria, la primera refinería de la Península, que se localizaría en la bahía de Escombreras, donde existían ya unas instalaciones de almacenamiento de productos petrolíferos que habían abastecido a los submarinos alemanes operando en el Mediterráneo en los primeros años del conflicto mundial.

El texto de Sudrià, fuera de estas consideraciones anecdóticas, describe acertadamente la evolución energética española durante la etapa del desarrollo, haciendo hincapié en algu-

nas de las contradicciones en las que se incurrió, y que dieron lugar a «una estructura de producción, de distribución y de consumo que no respondía a los costes reales y que no disponía tampoco de mecanismos de ajuste». Plenamente acertada es su afirmación de la existencia de una política energética «altamente intervencionista y, a la vez, escasamente planificada».

Solamente una puntualización respecto a la ausencia en la etapa de desarrollo de una energía que resultaba clave en otros países europeos: el gas natural, que es una energía con grandes ventajas tanto ecológicas como tecnológicas; ¿por qué no se había desarrollado más en nuestro país? La razón es clara, casi toda Europa había descubierto en su propio territorio yacimientos significativos de esta energía (primero Italia en los cuarenta, después Francia en los cincuenta, y todos los países vecinos del Mar del Norte a partir de los sesenta), lo cual permitió no sólo un desarrollo rápido, sino también un excelente negocio para las compañías explotadoras, que les permitiría después reinvertir este dinero en la exploración de petróleo en el exterior, y conseguir así sus propias fuentes de suministro no sólo de gas, sino de petróleo.

España nunca tuvo esta alternativa, ni tampoco la posibilidad de tener acceso fácil al gas natural, ya que éste es muy barato, pero, en la época de referencia, muy difícil y oneroso de transportar a largas distancias. El gas europeo no se vendía a terceros, con la única excepción del gas de Lacq, en el Sudeste francés, que la sociedad descubridora SNP d'Aquitaine intentó vender en el País Vasco, ocasión en la cual la miopía de los industriales vascos impidió la gasificación de una gran región española (por supuesto, la decisión dependía del gobierno, pero éste no iba a hacer nada contra la opinión de la gran banca y la gran industria vasca, y ésta no estuvo por la labor). Para ser precisos, tal vez, más que de miopía, habría que hablar aquí de falta de reflejos, ya que la opción gasista estuvo abierta poco tiempo, no más de un año; después, los franceses tomaron la entonces costosa decisión de llevar este gas a París, que estaba mucho más lejos que el País

Vasco, y a partir de ese momento la posibilidad de gasificar España quedó cerrada.

Tendría que llegar el final de los sesenta para que un empresario catalán, Pedro Durán Farrell, se asociara con la ESSO para empezar las importaciones de gas natural en estado líquido (algo tecnológicamente muy complejo, y económicamente carísimo) hasta el puerto de Barcelona. Pedro Durán, que afortunadamente hoy todavía sigue «al frente» de esta fuente energética, comprendió desde el principio que, dada la situación geográfica de España respecto a las fuentes de suministro, o la gran infraestructura prevista se financiaba a coste perdido con dinero público o no sería posible el desarrollo masivo de esta energía en nuestro país, algo totalmente insólito en las redes gasistas europeas. Esta gigantesca subvención a una fuente energética no era fácil de conseguir, pero la crisis le ayudaría, y al final se consiguió. Sólo a partir de ese momento el gas natural empieza a desarrollarse en España, pero a un precio intervenido y altísimo en comparación con el resto de Europa, y eso sin tener en cuenta el enorme volumen de las subvenciones directas e indirectas recibidas: nadie ha hecho todavía las cuentas del gas natural en nuestro país.

Las consecuencias de la crisis energética sobre la economía española, y las políticas adoptadas frente a ella, están perfectamente descritas en lo que Sudrià denomina «de la insensatez al realismo». Hay, sin embargo, un capítulo de enorme trascendencia para nuestra economía energética ocurrido en estos años, y que, ante la trascendencia de los acontecimientos exteriores, suele pasar generalmente desapercibido: me refiero al Plan Energético del año 1975, es decir, el paquete de acciones concretas del gobierno en materia energética para hacer frente a la gran crisis petrolera de 1973-74. Este plan, que llevaría al sector eléctrico años después prácticamente a la quiebra, desperdició una oportunidad única de poner orden en un área energética esencial: la producción de energía eléctrica de origen nuclear. En efecto, ante la multiplicación por cuatro, y después por seis, de los

precios del petróleo, todos los ojos se volvían en busca de una alternativa al petróleo, y no había más que una cuyo precio era completamente independiente de los avatares que el petróleo pudiera sufrir: la energía nuclear.

El Plan Energético de 1975 se configura así como un plan esencialmente nuclear, y España, carente de tecnología propia en este campo, debía importarla del exterior. Esta circunstancia, que podría contemplarse como una limitación, era en realidad una gran ventaja si se utilizaba en forma debida, es decir, la capacidad de compra de España era tal que nuestro país estaba en condiciones de conseguir la mejor tecnología mundial en las mejores condiciones imaginables (transferencia de tecnología, nacionalización de la producción, nivel de precios, etcétera). En lugar de esto, lo que se suponía debía ser un Plan del gobierno no sólo para definir las capacidades necesarias y su evolución en el tiempo, sino también, y muy principalmente, para definir la tecnología a emplear, después de los graves errores de elección cometidos en dos de las tres centrales construidas hasta ese momento, se convierte en un puro disparate, en el cual simplemente se suman los deseos y los sueños de grandeza de todas y cada una de las empresas eléctricas españolas, lo que da lugar a un desmesurado número de centrales y, lo peor de todo, cada una con una tecnología diferente en función de las preferencias individuales y las relaciones financieras de cada empresa eléctrica.

El resultado de este despropósito es un auténtico desastre; en primer lugar, se acometen innumerables proyectos, algunos en localizaciones absurdas, como, por ejemplo, Lemóniz. Y a pesar de que muchos de los proyectos fracasan, los restantes llevan a una sobrecapacidad de producción imprecionante; en segundo lugar, todas las tecnologías disponibles en el mercado occidental se encuentran representadas en nuestro país. El resultado es una especie de Torre de Babel en la que los plazos de construcción de las centrales españolas se alargan hasta diez y doce años, el doble de lo que hubiera sido necesario si se hubiera elegido una sola tecnología. Es-

tos dilatados plazos de construcción, y la variedad de tecnologías, llevan las inversiones necesarias a niveles increíbles. Entre las evaluaciones originales y la realidad las diferencias son tan enormes que el sector eléctrico en su conjunto se encuentra cinco años después en una situación financiera insostenible. Sin embargo, como un servicio público como el eléctrico no puede quebrar, las tarifas al público se van ajustando gradualmente, de forma que todo el cúmulo de errores cometidos será transferido al consumidor.

Esto ha sido una constante del sector eléctrico que subsiste todavía hoy: los costes de generación constituyen uno de los datos para calcular las tarifas, por lo cual el sector eléctrico nunca se ha visto excesivamente presionado para producir barato, ya que sus beneficios apenas dependían de ello y, por supuesto, nunca ha pagado sus errores, el coste de éstos se ha trasladado al consumidor. La gran oportunidad perdida en 1975 fue el no haber elegido un modelo único de central (después de escuchadas y sopesadas las opiniones de todas las partes), lo que hubieran permitido un *know how* tecnológico y constructivo que hubiera reducido drásticamente los plazos de construcción y abaratado los costes de los componentes y, en consecuencia, de la energía eléctrica producida. El resultado de este error en particular, y de otros errores similares, está a la vista: España tiene la energía eléctrica más cara de la UE, y eso no tiene solución a medio plazo.

El significado de los planes energéticos sucesivos (1979 y 1983) se analizó acertadamente por Sudrià,

quien señala la reducción del número de centrales previstas y la moratoria de otras cuya construcción ya había empezado.

Sudrià concluye con una afirmación que comparto plenamente: que «el suministro energético ha sido durante largos períodos de nuestra historia un lastre para el crecimiento económico», aunque «no debemos exagerar los efectos de las dificultades energéticas sobre el desarrollo económico general».

¿Y cuál es la situación hoy, y cuál es su futuro?

Desgraciadamente, la situación sigue siendo básicamente la misma, España sigue teniendo hoy el gas natural más caro de la UE (me refiero a los países centrales), la energía eléctrica más cara, los productos petrolíferos antes de impuestos más caros, y también, por supuesto, el carbón más caro, y, para desgracia de este último, se trata de una energía prescindible y, sobre todo, en la que las cuentas aparecen más claras, ya que en los otros casos las energías son imprescindibles y los costes extras están camuflados en una maraña de tarifas y condiciones particulares que hace difícil las comparaciones.

También debe señalarse, y esto es importante, que, al igual que ocurre con el sistema financiero, en el que las grandes empresas tienen acceso a una financiación más competitiva que las pequeñas empresas, y no digamos nada de las familias, en el sector energético las muy grandes empresas tienen tarifas eléctricas, gasistas o de

productos petrolíferos perfectamente en línea con las europeas, pero no es así para el resto, es decir, para la inmensa mayoría de los consumidores.

¿Y qué efecto tiene esto sobre la economía?; como dice Sudrià, es «un lastre para el crecimiento económico», pero sin exagerar, no más importante que los mayores costes de nuestro sistema financiero, superior probablemente a ineficiencias similares en otros sectores productivos y de servicios, y muy inferior sin duda a los mayores costes del sistema autonómico respecto al anterior modelo de Estado centralizado.

Afortunadamente, la integración de España en la UE ha creado un marco irreversible en el cual los costes energéticos tendrán que converger por fuerza, por efecto de la competencia y los flujos intracomunitarios. Las posiciones de monopolio en los tres sectores mencionados siguen siendo muy fuertes, tanto que los decretos liberalizadores que el actual gobierno del PP publicó a las pocas semanas de su toma de posesión tuvieron que ser modificados urgente y vergonzantemente unas semanas después, matizando y reduciendo las posibilidades de competencia. Pero, en todo caso, ésta es una batalla perdida contra el devenir de la Historia: en el nuevo contexto de la UE, las posiciones monopolísticas no pueden prevalecer, y antes o después, más bien antes, estaremos inmersos en otras reglas de juego que harán de España un país no diferente del resto de las economías europeas, y no sólo en el campo energético, sino también, esperémoslo, en todos los demás.