

LA REESTRUCTURACIÓN
DE LA
MINERÍA DEL CARBÓN
(1986-2005)

JESÚS SÁNCHEZ MELADO

LA REESTRUCTURACIÓN
DE LA
MINERÍA DEL CARBÓN
(1986-2005)

Con especial referencia a la industria privada
de la hulla y la antracita

1.ª edición, junio de 2007

© 2007 Jesús Sánchez Melado

Fundación EUGRAS

C/Olmo, 63

47010 Valladolid

Tel.: 983 25 80 35 – Fax: 983 26 62 43

e-mail: eurl@eurl-va.org

www.eurl-va.org

ISBN: 978-84-922520-2-2

Depósito Legal: VA-642-2007

Reservados todos los derechos. Este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o cualquier otro medio, sin el permiso previo, por escrito, del titular del copyright.

Índice

Introducción	9
1. Contexto y antecedentes de la reestructuración	11
1.1. La crisis del carbón y el declive industrial	11
1.2. La minería en España desde 1940 hasta 1985	13
1.2.1. La autarquía (1940-1960)	14
1.2.2. Los años de crecimiento económico (1960-1973)	16
1.2.3. La crisis energética (1973-1985)	18
2. Los detonantes del proceso de reestructuración	23
2.1. Una coyuntura energética diferente	23
2.2. La influencia de la política comunitaria en la minería nacional	26
2.3. Las preocupaciones ambientales	30
3. El Nuevo Sistema de Contratación del Carbón Térmico	35
3.1. Un mecanismo de protección basado en acuerdos verticales	35
3.2. Las opciones del sistema: precio libre y precio de referencia	37
3.3. El mecanismo compensador de las pérdidas: los suplementos de precio	42
3.4. Las garantías a las eléctricas	44
3.5. El mercado del carbón y el NSCCT	46
3.6. Los primeros efectos del NSCCT en la minería del carbón	49
4. La reestructuración oficial: primera parte (1990-1997)	67
4.1. El Plan de Reordenación del Sector del Carbón	67
4.1.1. Los mecanismos de la reestructuración	76
4.1.2. El obligado mantenimiento de la protección	86
4.2. El Plan de Modernización, Racionalización, Reestructuración y Reducción de Actividad de la Industria del Carbón (1994-1997)	89

4.2.1. La aplicación tardía e incompleta de la Decisión 3632 desemboca en una nueva reestructuración	93
4.2.2. El modelo de costes específicos de la LOSEN aplicado a la minería del carbón	99
4.3. El carbón nacional en la encrucijada de la liberalización del sistema eléctrico	107
5. La reestructuración oficial: el Plan del Carbón	113
5.1. Un paso más decidido hacia la reordenación	113
5.2. La garantía de consumo, pieza básica de la planificación	116
5.3. Ayudas decrecientes y consignadas en los presupuestos públicos	120
5.3.1. Las ayudas indirectas a la industria del carbón	122
5.3.2. Las ayudas directas a la industria del carbón	129
5.4. La política de reactivación de las cuencas mineras desde 1998	137
5.5. Consecuencias de la expiración del Tratado CECA	140
6. Los efectos de la reestructuración	151
6.1. Un ajuste productivo desigual	151
6.2. Treinta y tres mil puestos de trabajo perdidos: el coste social de una mayor eficiencia	164
6.3. ¿Más cerca de la viabilidad?	172
6.4. Resultados de la política de desarrollo alternativo de las comarcas mineras: una primera aproximación	177
6.5. Un problema añadido para la minería del carbón: la intensificación de la lucha contra las emisiones contaminantes a la atmósfera	188
6.5.1. Un nuevo plan nacional para reducir la acidificación	190
6.5.2. El mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero	195
6.6. Todo preparado para que la historia continúe: el Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012	203
Conclusiones	211
Abreviaturas y glosario	215
Bibliografía y fuentes	219

Introducción

Hace ya casi sesenta años que se publicó la primera edición en inglés de la obra cumbre de Ludwig von Mises, *La acción humana*. En ella, el insigne representante de la Escuela Austriaca replica a quienes argumentan que la economía de mercado favorece a las grandes empresas y a los millonarios, poniéndolos frente a la realidad de que con frecuencia son esas grandes empresas y esos millonarios los que abogan por medidas restrictivas de la competencia y reciben cuantiosas ayudas públicas, que les garantizan pingües beneficios. Es decir, son los «inícuos explotadores», supuestos beneficiarios de la economía de mercado, quienes tratan de proteger sus conquistas y su preeminente posición mediante la limitación de la competencia y la desnaturalización de la economía de mercado.

Salvo quizás en sus lejanos orígenes y durante los años de la Primera Guerra Mundial, la industria nacional del carbón nunca ha operado en condiciones ni remotamente parecidas a las de un mercado competitivo. Por descontado, en ningún momento lo ha hecho desde 1940. Ni siquiera nuestra integración en lo que hoy es la Unión Europea, pese a todos los planes de reestructuración que desde entonces se han sucedido, ha servido para cambiar en lo esencial este hecho. ¿A quién han beneficiado tantos años de ausencia de libertad económica en el mercado del carbón?, ¿a los territorios mineros, que hoy languidecen inmersos en una crisis que nada parece ser capaz de detener?, ¿al resto de la sociedad, obligada a transferir una parte de su riqueza a la industria minera?, ¿a los trabajadores de las minas, muertos en accidente laboral, enfermos de silicosis o prematuramente jubilados?...

Frente a la economía de mercado, el poder omnímodo del Estado se empeñó en que en España debía mantenerse la industria del carbón. Este empeño, en sí mismo, no es ni bueno ni malo. Depende del fin último que con él se persiga. Si de lo que se trata es de minimizar la dependencia energética en un país como el nuestro, donde no abundan las fuentes de energía, la medida podría ser adecuada. Si, en cambio, lo que se pretende es potenciar el desarrollo y la prosperidad, la medida no puede ser más desacertada.

En cualquier caso, la política carbonera es un ejemplo de las disfunciones que introduce el intervencionismo en el sistema económico. Al inmovilizar ingentes cantidades de recursos materiales y humanos en una actividad sostenida artificialmente, surgen poderosos intereses favorables a que la intervención se perpetúe. Llega así un momento en el que la minería se mantiene, pese a su bajísima productividad, debido a la presión de los grupos que a corto plazo se verían perjudicados con su desaparición: empresarios carboneros, sindicatos e incluso compañías eléctricas propietarias de centrales térmicas de carbón nacional. Cediendo a sus pretensiones, la Administración prefiere evitar un daño inmediato antes que suprimir un mal remoto de mucha mayor entidad. Es como si al actuar olvidara las consecuencias a largo plazo que inexorablemente tiene cualquier medida. Con su injerencia, impide que la competencia realice su función, que no es otra que la de asignar a cada cual la tarea en la que mejor sirve a la sociedad. En esa situación, la supervivencia de una empresa no depende de que sus productos o servicios resulten útiles, sino de una decisión política arbitraria.

Los resultados de todo ello están a la vista. Hundidos para siempre en el curso de la historia están ya los veinte primeros años de reordenación de la minería nacional. Analizar este proceso, sus logros, costes y contradicciones, es el objetivo principal de las páginas que siguen.

Valladolid, junio de 2007

1

Contexto y antecedentes de la reestructuración

1.1. La crisis del carbón y el declive industrial

A lo largo del siglo XX, el intenso proceso de sustitución del carbón por otras fuentes energéticas, ocasionado por el cambio tecnológico, dio lugar al continuo retroceso de su peso porcentual en el consumo mundial de energía primaria. De este modo, de suponer un 38 por 100 en 1965, pasó a representar un 27 por 100 en 2004. Ahora bien, resguardado en los mercados eléctrico y siderúrgico, en términos absolutos el consumo mundial de carbón no cayó, sino que aumentó un 87 por 100 en el período citado. Esto fue posible, lógicamente, porque algunos países incrementaron notablemente la cantidad de carbón extraída de sus yacimientos: entre 1981 y 2004, Estados Unidos aumentó su producción un 24 por 100; China, un 219 por 100; Sudáfrica, un 83 por 100; Australia, un 206 por 100; India, un 98 por 100; Canadá, un 57 por 100; y Colombia, un 1.277 por 100. De estos datos se infiere que la crisis carbonera no es una crisis mundial, sino un fenómeno geográficamente selectivo.

Una simple ojeada a los cambios que han tenido lugar en el mapa de la extracción de este mineral revela que el problema del carbón es exclusivamente europeo. Entre 1981 y 2004, la cantidad de carbón extraída por todos los productores significativos de este continente experimentó notables recortes. Descendió un 45 por 100 en la República Checa, un 96 por 100 en Francia, un 63 por 100 en Alemania, un 29 por 100 en Polonia, un 19 por 100 en Rumania, un 43 por 100 en España, un 100 por 100 en Bélgica y un 80 por 100 en el

Reino Unido¹. ¿Qué ha sucedido para que la industria carbonera europea haya experimentado semejante descalabro? Sencillamente que desde aproximadamente mediados del siglo XX, debido a las características geológicas de los yacimientos y a unos niveles salariales relativamente elevados, la minería del carbón europea no ha podido competir ni con las fuentes de energía alternativas (el gas, el petróleo y la energía nuclear) ni con el carbón extraído en otros lugares del planeta, un mineral que, gracias al abaratamiento de los fletes marítimos, comenzó a llegar a las costas europeas en unas condiciones inalcanzables para los productores autóctonos.

En síntesis, la producción de carbón se ha venido desplazando progresivamente hacia aquellos países que poseen reservas y reúnen, al menos, una de estas dos características: yacimientos fácilmente explotables (lo que permite sustituir trabajo por capital) o mano de obra barata. En este último caso, el desplazamiento se ve facilitado porque, como sucede con cualquier producto en la fase de madurez de su ciclo de vida, la tecnología del proceso de extracción se ha estandarizado y se halla al alcance de cualquiera (Vernon, 1966). En estas circunstancias, ante yacimientos de similares características, el coste de la mano de obra se convierte en un factor determinante de la capacidad para competir en los mercados internacionales. Obviamente, en el caso de las industrias extractivas existe una clara restricción a los posibles desplazamientos, puesto que no todos los países poseen yacimientos.

Desde los años cincuenta, la crisis afectó intensamente a aquellas regiones europeas cuya economía se basaba en el carbón. Surgieron así las regiones industriales en declive de la primera generación. Unas regiones incapaces de contrarrestar el retroceso experimentado en este sector con avances en otros, debido a las dificultades para trasvasar recursos desde la industria en crisis hacia nuevas actividades. Esas dificultades, que tenían su origen en las características de la minería y del territorio (activos muy específicos, mano de obra conflictiva, elevados salarios, deterioro ambiental, etc.), hacían de esas regiones el fiel reflejo de las palabras de Aydalot (1987, 22): «una ciudad en crisis es una ciudad incapaz de reemplazar una función o actividad en declive por otra emergente». Ante esta especie de bloqueo, sus problemas económicos, como el paro, no cesaron de agravarse, y su peso específico en la economía

¹ Todos los porcentajes citados se han calculado a partir de *BP Statistical Review of World Energy 2005*.

nacional no cejó de menguar. El Reino Unido perdió 440.000 empleos en la minería del carbón entre 1959 y 1973, el 90 por 100 de los cuales se concentró en las regiones de Escocia, Gales, Northwest y Yorkshire-Humberside. En la industria carbonera francesa se destruyeron 250.000 puestos de trabajo entre 1947 y 1971, la mayoría en la región de Nord. En Bélgica fueron las provincias valonas de Lieja y Hainaut las más afectadas, mientras que en Alemania la crisis hizo mella en la zona del Ruhr (Nordrhein-Westfalen), donde se perdieron 320.000 empleos en la minería del carbón desde finales de los cincuenta hasta principios de los setenta (Landabaso y Díez, 1989).

Posteriormente, la mayoría de estas regiones resultó afectada también por el declive de las industrias tradicionales que se habían desarrollado sobre la base de la minería y a la par que ella. Un declive que comenzó a hacerse patente a finales de los años sesenta por diversas circunstancias, como el agotamiento de los efectos positivos de las innovaciones de posguerra, la protesta generalizada ante las condiciones de trabajo, la elevación del nivel de vida en los países más desarrollados, la terciarización de la economía, etc.; y que se vio agravado definitivamente, en los años setenta, con el encarecimiento de las materias primas, la competencia creciente de los países de nueva industrialización, el desmoronamiento definitivo del sistema monetario internacional de Bretton Woods y el cambio tecnológico impulsado por la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias. Para las regiones carboneras europeas de antigua industrialización, la suavización de la crisis minera, consecuencia del encarecimiento que experimentaron las materias primas energéticas a partir de 1973, no bastó para contrarrestar los efectos de esta nueva desindustrialización.

1.2. La minería en España desde 1940 hasta 1985

La crisis de la minería del carbón en España se enmarca en el contexto de la crisis de la industria extractiva europea y responde también a las mismas causas, aunque agravadas por las aún más desfavorables características físicas y geológicas de los yacimientos españoles. Unas características que convierten el trabajo de extraer y preparar el carbón en un proceso tan costoso que no resulta posible competir ni con otros productores de carbón ni con otras fuentes energéticas. Únicamente mientras el transporte constituyó una barrera casi

insalvable, las empresas españolas fueron capaces de sobrevivir con una protección moderada, abasteciendo mercados cercanos. Pero esta situación cambió muy pronto con el desarrollo del ferrocarril y los avances en la navegación marítima.

Antes de analizar el proceso de reestructuración de la industria nacional del carbón que se inició a mediados de la década de los ochenta, conviene repasar brevemente los rasgos esenciales de su evolución desde 1940, con el fin de comprender cuál era la situación de partida de la reordenación minera.

1.2.1. La autarquía (1940-1960)

Ante la escasez de otras fuentes energéticas y las dificultades casi insalvables, al menos durante los años cuarenta, para adquirir recursos energéticos en el exterior, los planteamientos económicos de este período —fruto de la ideología del régimen, de los acontecimientos internacionales y de la escasez de divisas— no dejaban otra alternativa, para atender las necesidades derivadas de la reconstrucción y la industrialización, que fomentar la producción de carbón. Una producción que, al finalizar la contienda civil, resultaba claramente insuficiente para satisfacer la demanda. En esta situación, garantizar el abastecimiento y evitar que la escasez impulsara alzas desmedidas en los precios se convirtieron en los principales objetivos de la política carbonera.

Siguiendo la misma lógica aplicada en otros sectores, la intensa intervención estatal se plasmó en un estricto control de la distribución del carbón, en la fijación oficial de los precios de la antracita y de la hulla, y en un amplio abanico de medidas tendentes a fomentar la producción.

El resultado de la política carbonera fue, según la *Estadística Minera y Metalúrgica de España*, el incremento de la producción nacional de hulla y antracita en un 54 por 100 entre 1940 y 1960. Un resultado que puede considerarse mediocre si tenemos en cuenta que se consiguió a lo largo de dos décadas, y, sobre todo, si lo comparamos con el logro durante la fase expansiva de la Primera Guerra Mundial, cuando, en tan sólo cinco años, la producción nacional aumentó un 46 por 100. Sin embargo, dicha expansión resultó desmedida y dio lugar a una industria sobredimensionada. Únicamente en el insostenible contexto autárquico parecía insuficiente, puesto que,

efectivamente, al prescindir de las importaciones, los productores fueron incapaces de satisfacer la demanda, y de evitar que las situaciones de desabastecimiento en el mercado carbonero se convirtieran en la norma hasta 1955, es decir, hasta que la oferta de energía primaria comenzó realmente a diversificarse.

El coste relativamente reducido de la mano de obra, junto con la escasez de maquinaria, espoleó su uso intensivo y el consiguiente aumento del empleo. El sector de la hulla y la antracita pasó de 51.634 obreros en 1940 a 83.401 en 1960, un incremento del 61,5 por 100, superior, por tanto, al de la producción.

En suma, durante los años cuarenta y cincuenta, la Administración, debido a la escasez de otras fuentes energéticas y las propias características de un modelo económico basado en la sustitución de importaciones, impulsó de tal forma la industria carbonera que ésta, pese a ser incapaz de superar sus múltiples deficiencias, alcanzó una desorbitada importancia económica y social. A partir de ahí, la necesaria reconversión se tornó tremendamente compleja y problemática, y ningún gobierno se atrevió a abordarla con decisión.

Sin embargo, a pesar de su expansión, la rentabilidad de sector no debió de ser especialmente brillante en ningún momento del largo período autárquico. Así, al menos, parecen sugerirlo las continuas quejas de las empresas, los innumerables cierres de explotaciones y los nada espectaculares beneficios de las secciones carboneras de las principales empresas mineras. Las causas hay que buscarlas en los precios oficiales de venta, fijados en niveles muy bajos con la finalidad de favorecer el desarrollo industrial, y en la carestía de factores productivos como la maquinaria, la madera, los combustibles o los medios de transporte.

Al despuntar la década de los sesenta, la presencia de más empresas y el aumento de tamaño de las principales constituían los resultados más visibles de cuanto había acontecido a lo largo de los veinte años anteriores en la minería del carbón. Pero la realidad era que la Administración, con su política carbonera, había ido conformando un sector adaptado a las necesidades de una economía cerrada y atrasada, como lo era la España de los años cuarenta, pero incapaz de responder a los cambios que se estaban desencadenando en el mundo. El carbón se convirtió en un ejemplo palmario de esa faceta del intervencionismo consistente en inmovilizar ingentes cantidades de bienes de producción en actividades improductivas.

1.2.2. Los años de crecimiento económico (1960-1973)

Superada la fase de estancamiento que siguió a la aplicación de las medidas estabilizadoras de 1959, la evolución de las compras de crudo en el exterior inició en 1962 una senda alcista que en muy poco tiempo multiplicó las toneladas que llegaban a nuestro país. El petróleo desplazó rápidamente al carbón de la mayoría de sus usos tradicionales. Esa sustitución tuvo, sin duda, una de sus causas en la dispar evolución de los precios relativos de ambas materias primas. Pero ésta no fue ni la única ni la principal: el cambio tecnológico —que en muchas ocasiones implica la utilización exclusiva de una fuente de energía— resultó también decisivo, al ocasionar la desaparición irreversible de algunos de los principales empleos del carbón. Mercados como el del cemento, el químico, la fabricación de gas, los ferrocarriles, el transporte marítimo y el consumo doméstico —que en 1959 continuaban siendo básicos para la industria carbonera, hasta el punto de representar el 65 por 100 del consumo nacional de carbón— o se perdieron o vieron mermada su significación para el combustible sólido, de manera que, en 1973, apenas suponían el 18 por 100 de su demanda.

Por otro lado, el desarrollo económico, al multiplicar la productividad media del trabajo, ocasionó un intenso crecimiento de los salarios reales; aunque el fenómeno se inició en los sectores donde estaban teniendo lugar los avances —que recortaron así el diferencial salarial con la minería—, terminó propagándose al resto de la economía, alcanzando también a la actividad extractiva. El trasvase de mano de obra impulsado por la industrialización (española y europea) agravó uno de los inveterados problemas de la industria carbonera: la escasez y la carestía de su factor más vital —el trabajador especializado— mermaron el crecimiento potencial de su capacidad productiva, que no pudo responder a las exigencias de la demanda.

Pero no todos los acontecimientos que tuvieron lugar a lo largo de aquellos años resultaron negativos para la actividad extractiva. El crecimiento económico, propiciado en gran medida por la disponibilidad de petróleo barato, hizo posible también la expansión de industrias consumidoras de carbón como la siderúrgica y, sobre todo, la eléctrica.

Sin embargo, la industria hullera nacional no pudo satisfacer la demanda de carbón siderúrgico, muy exigente en cuanto a la calidad del

mineral, y el Gobierno se vio obligado a poner en marcha medidas que facilitaron la entrada de hulla extranjera, y supusieron la progresiva pérdida de terreno, en este trascendental mercado, del mineral español, un mineral al que, cada vez en mayor medida, sólo le quedaba el refugio termoeléctrico.

El avance del carbón importado se vio favorecido por la gran revolución de los transportes marítimos ocurrida durante los años sesenta y principios de los setenta. Un acontecimiento que supuso la creación de un auténtico mercado mundial para el carbón. El rápido incremento de la flota, la especialización de los buques, el aumento de su tamaño y la mejora de los puertos redujeron de tal forma los fletes marítimos que el mineral extraído en las antípodas resultaba ahora competitivo colocado en las costas europeas.

Sin embargo, aunque ahora la situación era completamente diferente a la vivida durante los años autárquicos, y hubiera sido factible abandonar la producción de carbón y acudir al comercio internacional para abastecerse de este mineral, la actuación del Estado optó por tratar de contrarrestar los efectos de la crisis carbonera con diversas medidas protectoras como las restricciones cuantitativas a la importación de carbón, la declaración de la extracción de hulla como actividad prioritaria en la concesión de crédito oficial, la construcción de centrales térmicas, el Régimen de Ayuda a la Minería de la Hulla (1964), el Régimen de Acción Concertada para el Sector Hullero (1965), la creación de Hunosa (1967) y, finalmente, el establecimiento de compensaciones al consumo de carbón en las centrales térmicas (1973). Todo ello en el marco de una política de carácter intervencionista, si no en lo referente a la distribución del carbón, sí en lo tocante a aspectos tan relevantes como la participación del sector público en la producción o la fijación de los precios de venta, las ayudas y las importaciones.

En el régimen político no democrático de la España de los años sesenta, donde las decisiones públicas no entrañaban costes en términos de votos, la existencia de desempleo encubierto (esto es, la posibilidad de que los trabajadores de la minería no pudieran emplearse en otros sectores), el deseo de evitar el conflicto y una ideología imbuida de reminiscencias autárquicas (es decir, emocionalmente partidaria de todo lo que significara producción nacional) pudieron ser algunos de los elementos explicativos del interés del Gobierno por mantener operativas minas de carbón en el territorio nacional, cuando su inviabilidad era manifiesta.

Pero las ayudas estatales no pudieron impedir el desmoronamiento de la industria del carbón. Entre 1960 y 1973, la producción nacional de hulla y antracita descendió un 28 por 100, y el empleo un 46 por 100. El hecho de que el empleo disminuyera en mayor medida que el carbón extraído se debió a dos razones obvias. La primera, que las numerosas empresas expulsadas del mercado se reclutaron entre las menos eficientes. La segunda, que las compañías de mayor dimensión realizaron un esfuerzo considerable para tratar de sobrevivir en las nuevas y difíciles circunstancias. Sin embargo, mientras la economía española se modernizaba, muchas compañías mineras, sumidas en una profunda crisis y descapitalizadas, se mostraban incapaces de poner al día sus obsoletas explotaciones subterráneas.

1.2.3. La crisis energética (1973-1985)

Tras los acontecimientos de 1973, la necesidad de aligerar la factura petrolera obligó a diversificar las fuentes de energía y potenciar el uso de sustitutos del crudo en aquellos sectores, como la generación de energía eléctrica, donde dicha sustitución todavía resultaba posible. Nuevamente, a pesar de sus muchos inconvenientes, se volvió a considerar el carbón nacional como una de las opciones. Pero para que éste pudiera desempeñar algún papel en ese proceso, no bastaba el impulso extraordinario que recibiría la construcción de centrales térmicas de carbón. En 1974, el principal obstáculo para conseguir el ansiado incremento de la extracción lo constituían las propias empresas mineras, que se encontraban en una situación en extremo precaria por efecto del continuo deterioro que habían venido experimentando durante las décadas anteriores. Incapaces de acometer las inversiones indispensables para conseguir un aumento significativo de la producción, una vez más la ayuda del Estado resultaba imprescindible si de verdad se pretendía potenciar el uso del mineral autóctono. La cadena sin fin de intervenciones a que da lugar la injerencia del Estado en la economía tenía en el caso del carbón uno de sus ejemplos más palmarios.

Se entretejió así un complicado dispositivo de ayudas directas e indirectas, que comenzaría con el Régimen de Concierto en la Minería del Carbón del año 1974, y tendría su continuidad en los sucesivos planes energéticos y las medidas puestas en marcha para alcanzar sus objetivos. Una de

ellas, la moratoria nuclear de 1983, al limitar las opciones disponibles para generar electricidad, realzó de forma extraordinaria la importancia del carbón.

El entramado interventor alcanzó una de sus cotas más altas en 1984, cuando la nacionalización de la red de alta tensión y de la explotación unificada del sistema eléctrico nacional puso en manos del Gobierno todo el control de los medios de generación y distribución de electricidad. Bajo el pretexto de garantizar el suministro energético a través de la diversificación de las fuentes primarias y los procesos tecnológicos, las directrices de la Administración, entre las que se encontraban las relativas a la política de abastecimiento de las materias primas energéticas, continuaron primando y protegiendo al carbón autóctono. Laminada la iniciativa privada en el sector eléctrico, el combustible sólido recibió, por tanto, un nuevo impulso, materializado básicamente en las instrucciones de la Administración que garantizaban su consumo.

No obstante, esta política se encontró con el grave inconveniente de la baja calidad del mineral nacional. De ahí que el carbón importado fuera ganando terreno a costa del autóctono en los tres grandes mercados que le quedaban al combustible sólido a mediados de los setenta (siderúrgico, eléctrico y cementero). De esta forma, al concluir la crisis energética a la hulla y la antracita nacionales sólo les quedó el cobijo termoeléctrico, algo a lo que también contribuyó la competencia del gas natural y la electricidad.

Todo ello tuvo lugar en el escenario de un mercado alejado de la competencia, caracterizado por precios fijados administrativamente que experimentaron alzas desmedidas, impulsadas por unos costes en franco crecimiento. Un hecho del que se derivaron dos consecuencias destacables.

La primera, que España atravesó el umbral al que se había ido acercando lentamente durante los años anteriores, para pasar a formar parte, ahora ya definitivamente, de ese grupo de países donde la minería del carbón es inviable en un contexto de libre competencia e incluso de moderada protección. Unos países caracterizados por precios y salarios relativamente altos, y unas condiciones naturales tan desfavorables para la explotación del carbón que su extracción sólo resulta posible con el uso intensivo de mano de obra y una desmesurada protección frente a la competencia exterior.

La segunda, que las empresas se vieron obligadas a sustituir mano de obra por capital, de modo que el crecimiento de la producción se tradujo en un aumento del empleo proporcionalmente mucho menos significativo. La

demanda de mano de obra de la minería, en definitiva, disminuyó, en el sentido de que ahora se precisaban menos trabajadores para extraer una determinada cantidad de carbón. En otras palabras, la tradicional capacidad de la minería del carbón para generar empleo se debilitó.

La proliferación de las destrozadas constituyó uno de los ejemplos más relevantes de dicho proceso de sustitución. La generalización a finales de los años setenta del método de explotación a cielo abierto, además de constituir una de las piezas clave del crecimiento de la producción, también fue una de las causas de la notable mejoría que experimentaron los resultados de las empresas carboneras. En este alivio tuvo mucho que ver la falta de una adecuada legislación ambiental que obligara a restaurar los espacios afectados por las cortas, lo que permitía trasladar una parte sustancial de los costes de extracción al resto de la sociedad. Esta situación empezó a cambiar en 1982 con la promulgación de la primera disposición tendente a atenuar las repercusiones ambientales de esta modalidad de laboreo. Fue el primer síntoma de que el negocio de las explotaciones a cielo abierto comenzaba a peligrar. En 1984, la aplicación de normas de protección ambiental más estrictas y las dificultades crecientes para colocar el carbón en las térmicas —debido a las elevadas existencias que acumulaban y a la preferencia por el carbón de interior— pusieron fin a la proliferación desenfrenada que las cortas habían experimentado durante los años anteriores.

No cabe duda de que las explotaciones a cielo abierto y las medidas de fomento suavizaron durante algunos años los efectos de la crisis carbonera. La producción de hulla y antracita creció un 65 por 100 entre 1973 y 1985, año en el que se alcanzaron 16,4 millones de toneladas, la cifra más alta conseguida por la minería nacional a lo largo de su historia. El empleo, en cambio, permaneció estable, con alrededor de 45.000 puestos de trabajo. Por tanto, el incremento de la producción tuvo su origen en la mejora de los rendimientos. Las causas de esta mayor eficiencia residieron en la política inversora y de modernización de minas, y en la ya mencionada proliferación de las explotaciones a cielo abierto.

Las medidas protectoras permitieron también que las empresas volvieran a cosechar resultados positivos. Pero no resolvieron la crisis estructural de la industria, absolutamente incapaz, durante estos años relativamente favorables, de competir con la hulla importada.

A lo largo de 45 años, la intervención estatal fue adoptando formas diversas y justificándose con diferentes argumentos; como suele suceder fue necesario, además, extenderla a otros sectores. Se puede discutir acerca de la idoneidad de la injerencia pública, en función de cuáles creamos que fueron sus objetivos. Pero hay dos hechos que resultan incontrovertibles. El primero, que la minería nacional era, a mediados de los ochenta, absolutamente inviable. El segundo, que la política carbonera había llevado a los territorios mineros a un callejón sin salida, alimentando la ficción de que era la mina la que mantenía el nivel de vida de los mineros, y que, por tanto, ni ellos ni sus hijos debían prepararse para diversificar su actividad.

La historia brinda ejemplos de lo esencial que es para el desarrollo de un territorio el temprano reconocimiento de aquellas actividades en las que, aunque exista una cierta tradición, es imposible competir. Así explica Tortella (1994) la «temprana y bien culminada industrialización suiza». Suiza no intentó ocultar su inferioridad agrícola relativa tras una cortina proteccionista; por el contrario, su política librecambista fomentó la diversificación de los agricultores helvéticos, que dedicaron muy pronto parte de su trabajo al artesanado. La precoz formación de su capital humano dotó a Suiza de una clara ventaja comparativa no en la agricultura, pero sí en la industria.

En las cuencas mineras españolas, en cambio, el artificial mantenimiento de la minería desembocó en la formación de un capital humano especializado en la industria del carbón. Sin embargo, estas habilidades se hallaban muy lejos de ser escasas en el mercado mundial, y, dadas las características del mineral autóctono, ofrecían un exiguo interés económico y productivo. La industria extractiva, además, al absorber prácticamente todos los recursos humanos del territorio, inhibía cualquier posibilidad de que surgieran otras actividades.

Se explican así las extraordinarias dificultades que plantea el desarrollo alternativo de estos territorios. Prácticamente todo el mundo descarta su posible reactivación espontánea. La razón de que esto sea así radica en que las empresas incurrirían en costes mayores si se localizaran en las cuencas que si lo hicieran en otros lugares. Esos mayores costes pueden tener que ver con el transporte, con las complicaciones para obtener determinados productos y servicios, y con los problemas para cubrir los puestos de sus plantillas. No hay que olvidar que no son sólo las empresas las reacias a asentarse en estas zonas marginales,

también lo son los trabajadores, sobre todo los cualificados, que en muchas ocasiones rechazan trabajos en áreas que no cuentan con los servicios y las posibilidades de una ciudad de mediano o gran tamaño.

En consecuencia, la reversión del declive minero abre las puertas a nuevas intervenciones, esta vez para fomentar el desarrollo de las zonas geográficas por él afectadas. Pero son intervenciones abocadas también al fracaso, puesto que no pueden compensar de forma indefinida los mayores costes que le comporta a una empresa su ubicación en una cuenca minera. Las mejoras infraestructurales pueden aliviar algo este problema, pero siempre quedará sin resolver la cuestión fundamental, la que tiene que ver con los recursos humanos.

2

Los detonantes del proceso de reestructuración

2.1. Una coyuntura energética diferente

Los acontecimientos que se sucedieron desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado empezaron a minar el complicado entramado en el que se sustentaba la industria nacional del carbón. El fin de la crisis de la energía, la incorporación de nuestro país a las Comunidades Europeas y la creciente preocupación por los problemas ambientales iban a resultar trascendentales para la minería española.

El desenlace de la crisis supuso el desplome de los precios del petróleo, que pasaron de 34 dólares el barril en 1982 a 9 dólares en 1986. Lo mismo sucedió con la cotización del carbón térmico: en diciembre de 1986 oscilaba entre 25 y 46 dólares/tonelada en los principales puertos exportadores, cuando cinco años antes había alcanzado 70 dólares. El exceso de capacidad productiva, cifrado por la AIE en 250 millones de toneladas equivalentes de carbón, constituía la razón fundamental de la tendencia bajista de los precios del mineral.

En aquellos momentos cabía pensar que los nuevos precios, menos rentables, se convertirían en un eficaz freno a la producción. Sin embargo, algunos factores apuntaban en sentido contrario.

En primer lugar, la aparición de nuevos países exportadores, como Colombia, que, con su gigantesca mina de El Cerrejón, tenía todos los visos de convertirse en una potencia vendedora de bajo coste. De hecho, sus

exportaciones de carbón térmico, dirigidas principalmente al norte de Europa, habían pasado de un millón de toneladas en 1984 —año en el que Colombia irrumpió en el mercado internacional— a 9,6 millones en 1987 (Mannini, 1989). Nuevos proyectos, como el de la mina La Loma o los de mejora de las instalaciones de los principales puertos exportadores (puerto Bolívar y Zúñiga-Santa Marta), auguraban que la relevancia de este país en el mercado mundial del carbón continuaría en aumento.

Por su parte, China, el principal productor mundial —aunque prácticamente consumía todo el carbón que extraía, y previsiblemente su demanda interna crecería más incluso que la producción—, iniciaba notables proyectos para mejorar la capacidad de sus puertos y medios de transporte con el objetivo de potenciar sus exportaciones. Éstas, según las previsiones oficiales, se situarían en 30 millones de toneladas anuales a principios de los noventa, cuando en 1987 habían ascendido a 13 millones; y en 1980, a 4 millones de toneladas. La necesidad de obtener divisas se hallaba detrás del deseo chino de incrementar sus ventas de hulla en el exterior.

Por otro lado, ante la nueva coyuntura, las compañías petroleras que habían entrado en el negocio del carbón durante la crisis se deshicieron de sus minas, vendiéndolas por debajo de su valor, y favoreciendo con ello la capacidad competitiva de los nuevos propietarios. No era previsible que éstos recortaran su actividad, más bien lo lógico era que, para minimizar sus costes medios, hicieran todo lo contrario.

Ante estas circunstancias, lo más probable era que los bajos precios del mineral no incidieran negativamente sobre la oferta, y que dependiera de la demanda, de su capacidad para absorber una producción en continuo crecimiento, el hecho de que, a medio plazo, continuara el descenso de las cotizaciones del carbón o que éstas se recuperaran. Un asunto que, en aquellos momentos, se veía con cierto optimismo ante el rechazo generalizado de la energía nuclear.

Finalmente, lo que sucedió fue que los descensos de las cotizaciones se prolongaron hasta 1987, y que en 1988 y 1989 tuvo lugar un repunte que simplemente sirvió para devolverlas a los bajos niveles alcanzados a finales de 1985. La fortaleza de la demanda y los problemas padecidos por algunos países exportadores rompieron la tendencia bajista del mercado, pero sin originar un

alza significativa en los precios². Además, los riesgos ambientales derivados de la quema de los combustibles fósiles, y las dificultades por las que atravesaban en 1989 los países del este de Europa, que previsiblemente verían mermada su capacidad exportadora, no hacían más que incrementar la incertidumbre sobre el futuro del carbón.

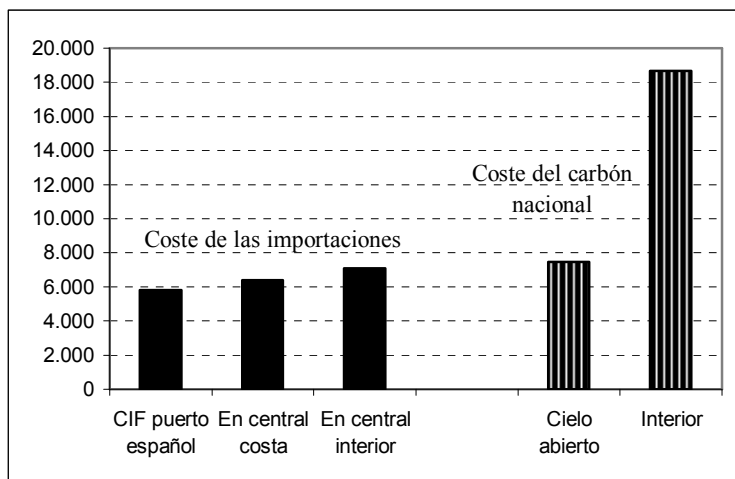
En definitiva, a mediados de los ochenta el carbón nacional se encontraba ante un escenario radicalmente diferente al que había permitido su expansión durante los años anteriores. Ahora, los precios muy bajos del petróleo, el gas natural y el carbón importado amenazaban con arrinconar definitivamente a la industria carbonera española. La figura 2.1 refleja nítidamente esta realidad: en 1986, el precio CIF en puerto español del carbón energético importado resultaba ser un 22 por 100 más reducido que el coste de extracción a cielo abierto de la hulla y la antracita en España, y un 69 por 100 menor que ese mismo coste referido a la minería subterránea. El transporte de la hulla extranjera hasta los centros de consumo mejoraba algo esa situación al incrementar en un 10 por 100 su precio en una central térmica próxima a la costa, y en un 22 por 100 en una central del interior peninsular. Aun así, este último seguía siendo un 4,8 por 100 inferior al coste de extracción a cielo abierto, y un 62 por 100 más bajo que el coste de la minería de interior.

El hecho de que los costes españoles estuviesen por debajo de los que exhibían los demás productores comunitarios, con la excepción del Reino Unido, se explica no por los mayores rendimientos, sino por los más bajos salarios vigentes en nuestro país; pero carece de significación a la hora de enjuiciar la capacidad competitiva de la industria nacional, pues prácticamente los 5,4 millones de toneladas de hulla energética importados en 1986 tenían su origen en países extracomunitarios (el 98 por 100 de nuestras compras en el exterior procedía de Sudáfrica, Australia, Estados Unidos y Colombia)³.

² En 1988, Australia, el principal país exportador, acometió un proceso de reestructuración de su minería que redujo su producción. Los problemas de las empresas carboneras australianas tenían su origen en los bajos precios internacionales del carbón, la subida de los fletes, la apreciación del dólar australiano y el encarecimiento del dinero (IGME, *Panorama Minero* de 1988). Que incluso empresas tan competitivas como las australianas se vean en dificultades en determinados momentos proporciona una idea de las posibilidades que tienen las compañías carboneras españolas para sobrevivir en ausencia de protección.

³ En 1986, los costes, en pesetas/tec, ascendían a 16.905 en Alemania, 17.142 en Bélgica, 15.083 en Francia, 14.173 en el Reino Unido y 15.364 en España. Sin embargo, los rendimientos de interior suponían, respectivamente: 602, 321, 427, 512 y 232 kilos/hora (Colegio Oficial de Ingenieros de Minas del Noroeste de España, 1987).

Figura 2.1
Precio del carbón energético importado y coste de producción de la hulla y la antracita en España, 1986 (pesetas/tec)



Los costes del cielo abierto y de la minería subterránea se han estimado a partir de los correspondientes costes en pesetas/tonelada, y tomando en consideración el poder calorífico medio de la producción española de 1986 (5.214 termias/tonelada).

Fuente: Colegio Oficial de Ingenieros de Minas del Noroeste de España (1987)

En la drástica caída de los precios de las diversas fuentes energéticas, se encuentra una de las causas que precipitaron la necesidad de acometer la reestructuración de la industria carbonera nacional; pero el análisis estaría incompleto si no hiciéramos mención a los dos factores, igualmente muy relevantes, que se exponen en los epígrafes siguientes.

2.2. La influencia de la política comunitaria en la minería nacional

La adhesión a las Comunidades Europeas significó la necesidad de acometer trascendentales cambios en la política carbonera española para adaptarla a las exigencias comunitarias.

Dichos cambios tuvieron una incidencia menor en el comercio exterior de la hulla, puesto que los derechos arancelarios del carbón y sus derivados no

se encontraban unificados en el Tratado CECA. Así pues, España pudo seguir aplicando tanto el régimen de autorización administrativa, como sus propios aranceles a las importaciones procedentes de terceros países. En 1986, éstos se fijaron en el 14 por 100 para la hulla, aunque, como venía ocurriendo desde los años sesenta, se trataba de barreras más teóricas que reales debido a la política seguida de fijar generosos contingentes arancelarios libres de derechos. Una práctica que tenía como finalidad cubrir la demanda interna en aquellos mercados, como el del carbón, donde la producción nacional resultaba insuficiente, evitando, al mismo tiempo, los graves perjuicios que de un desarme arancelario generalizado se derivarían para las actividades industriales afectadas. El Acta de Adhesión facultaba a nuestro país a continuar con los contingentes que estaban en vigor en 1985. Por supuesto, para las importaciones procedentes de la Comunidad Económica Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio, la libertad de derechos establecida en los contingentes se aplicaba sin limitación cuantitativa.

Por los motivos expuestos, apenas tendría repercusión el Real Decreto 2552/1994, de 29 de diciembre, que suprimió los derechos aduaneros aplicables a los carbones a partir del 1 de enero de 1995. En los intercambios con los demás países comunitarios las barreras aduaneras teóricas se eliminaron antes, en 1993, tras un período transitorio iniciado en 1988.

El verdadero mecanismo de defensa frente al carbón extranjero no estaba en los aranceles, sino en el régimen de autorización administrativa de las importaciones, mediante el cual la Administración sólo autorizaba aquéllas que resultaban necesarias para complementar la insuficiente producción nacional. Los continuos recelos de la patronal carbonera sobre las posibles desviaciones del carbón importado a usos diferentes de los autorizados demuestran la relevancia de las licencias en la protección de la ineficiente industria nacional del carbón⁴.

Pero si la política comercial exterior no requería cambios sustanciales, la obligación de adaptar progresivamente las ayudas públicas españolas y los precios del carbón autóctono a las disposiciones de la CECA hacía inevitable la reordenación de la minería nacional.

⁴ Véase, por ejemplo, la memoria de Carbunió correspondiente al año 1987, donde se da cuenta de un informe encargado por esta patronal al puerto de Tarragona que no aportó evidencia de las supuestas desviaciones.

Preocupada, tras las distorsiones que provocó la crisis en los mercados energéticos, por garantizar la seguridad de los abastecimientos a unos precios estables y razonables, la política energética de la Comunidad perseguía, en aquellos momentos, mejorar la competitividad de las empresas mineras para convertir al carbón en una de sus piezas básicas. Al menos esos eran los objetivos fundamentales de la Decisión 2064/86/CECA de 30 de junio, una norma que entraría en vigor el 1 de julio de 1986 y prolongaría su vigencia siete años y medio, hasta el 31 de diciembre de 1993. Pero para conseguir esos objetivos eran precisos unos recursos de los que carecían las compañías mineras, y de los que la CECA tampoco disponía. Así pues, nuevamente se puso en marcha un proceso de reestructuración acompañado de ayudas estatales, que acabaría desembocando en sustanciales recortes de actividad.

Las ayudas debían ser notificadas a la Comisión Europea, quien las autorizaría únicamente si no distorsionaban el buen funcionamiento del mercado común y siempre que contribuyeran a conseguir, al menos, uno de los tres objetivos siguientes (artículo 2): mejora de la competitividad de la industria del carbón, creación de nuevas capacidades económicamente viables y solución de los problemas sociales y regionales vinculados a la evolución de la minería.

La Decisión contemplaba seis tipos diferentes de ayudas, de las cuales las dos más relevantes eran las ayudas para cubrir pérdidas de explotación y las ayudas destinadas a cubrir cargas heredadas del pasado⁵.

Las primeras tenían como objetivo evitar el cierre inmediato de multitud de empresas carboneras comunitarias. Su justificación residía en los problemas de diversa índole (regional, social y de desabastecimiento) que de tales cierres se derivarían. Su cálculo se basaba en los costes en que incurriría y en los ingresos que obtendría previsiblemente la compañía minera en el siguiente ejercicio. El importe de la ayuda compensaba, como máximo, la diferencia entre ambos. El carácter transitorio de la Decisión y el objetivo de mejorar la competitividad de las empresas implicaban que estas ayudas deberían ser

⁵ Muy resumidamente repasamos la finalidad de las otras cuatro modalidades de ayudas. Con las ayudas a las inversiones se trataba de facilitar el perfeccionamiento de los equipos y las instalaciones. Las ayudas para el personal de galerías sufragaban los gastos necesarios para el mantenimiento de mineros cualificados, algo necesario para evitar el retroceso de la productividad. Las ayudas para la financiación de las prestaciones sociales pretendían acercar la relación existente en la minería del carbón entre las cargas y las prestaciones al nivel que exhibían las demás industrias. Por último, las ayudas para el suministro de carbones a la industria siderúrgica perseguían garantizar la competitividad del carbón comunitario en este fundamental segmento del mercado.

decrecientes en el tiempo. Una circunstancia fundamental que, de hecho, condenaba al cierre a las compañías incapaces de acercarse a la viabilidad.

De gran trascendencia resultaban también las ayudas destinadas a cubrir cargas heredadas del pasado. A diferencia de las ayudas para cubrir pérdidas de explotación, éstas tenían como finalidad sufragar los costes de la reestructuración que no estuvieran en relación con la producción corriente. Incluían, por un lado, los gastos ocasionados por jubilaciones anticipadas, prejubilaciones, bajas incentivadas, entregas gratuitas de carbón a los trabajadores afectados por las reestructuraciones, etc.; y, por otro, las pérdidas de activos ocasionadas por la racionalización. Sólo se consideraban compatibles con el mercado común si su importe no superaba estos costes.

En este contexto genérico, que obligaba a intensificar el proceso de reordenación de la minería del carbón, España se incorporó a las Comunidades Europeas. La integración, además, coincidió en el tiempo con la firma del Acta Única Europea. Uno de los objetivos de esta crucial reforma de los Tratados Constitutivos consistía en la consecución del mercado interior antes del 31 de diciembre de 1992, para lo cual había que eliminar todas las barreras que impedían la libre circulación de los productos entre los países miembros.

En el proceso de construcción del mercado interior de la energía, uno de los problemas residía en las distorsiones que el sector de los combustibles sólidos pudiera ocasionar en el mercado energético globalmente considerado. No hay que olvidar que aquél continuaba siendo una de las piezas básicas del entramado energético comunitario, pues, aunque el petróleo seguía siendo el factor más utilizado, el carbón suponía en 1986 el 23 por 100 del consumo de energía primaria en la Comunidad. Desde este punto de vista, el mayor obstáculo derivado de la industria del carbón residía en la propia política de intervención seguida por los Estados miembros, una política que impedía que el mercado fijara libremente los precios. Esto se conseguía propiciando que, en los acuerdos verticales entre las empresas mineras y sus clientes, se pactaran precios lo suficientemente altos como para que aquéllas pudieran subsistir. Este sobreprecio se compensaba a las eléctricas por procedimientos más o menos artificiosos, pero que, en resumidas cuentas, terminaban traducándose en un mayor importe de la factura del suministro eléctrico.

Evidentemente, este estado de cosas resultaba posible en presencia de mercados eléctricos totalmente regulados, en los que no existía competencia

entre los productores de electricidad, ni dentro de un país ni entre los países comunitarios. Pero se volvería insostenible en un escenario de mercados eléctricos liberalizados y, desde luego, en el futuro mercado interior de la electricidad, elemento fundamental del mercado interior de la energía. Piénsese, por ejemplo, cuál sería el resultado de la competencia entre empresas eléctricas de dos Estados miembros obligadas a comprar el carbón de sus respectivos países a precios diferentes. Aquélla que disfrutara de unos precios más bajos gozaría de una ventaja competitiva incompatible con el mercado interior.

En 1986 resultaba, pues, evidente que los complicados mecanismos, ajenos por completo al mercado, que regulaban la industria española del carbón debían abandonarse. Ni los precios autorizados ni las ayudas indefinidas a las empresas tenían cabida en ese mercado interior de la energía hacia el que se encaminaban las Comunidades Europeas.

2.3. Las preocupaciones medioambientales

Finalmente, el listado de las causas que forzaron el proceso de reestructuración carbonera se completaba con las preocupaciones ambientales. A mediados de los ochenta, espoleada por catástrofes como la de Chernóbil, comenzó a generarse una nueva conciencia ecológica en torno al concepto de desarrollo sostenible, a cuya impronta no fue ajena la normativa comunitaria. De ahí que nuestra incorporación a las Comunidades Europeas tuviera notables implicaciones de carácter medioambiental. Es cierto que, en un primer momento, su repercusión en la industria nacional del carbón resultó más teórica que real, pero igualmente lo es que se fue acentuando progresivamente. En concreto, dos elementos de la política medioambiental comunitaria, muy relevantes para la minería del carbón y que terminarían por convertirse en piezas básicas de tal política, comenzaron a conformarse en los años previos a la integración de España: el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales.

En ambos casos, se trataba de corregir algunas de esas imperfecciones en el contenido de los derechos de propiedad que impiden que el propietario asuma íntegramente todas las cargas de aquello que posee. El problema de los

costes externos —es decir, de las cargas que no soporta el empresario sino que éste traspassa al resto de la sociedad— es uno de los más importantes de la economía de mercado, y como tal debería ser reconocido incluso por los más ardientes defensores de las teorías liberales. En definitiva, el mercado, como obra humana que es, no puede ser perfecto. No cabe duda de que las decisiones que adopten los empresarios no serán las mismas si tienen que pechar con todos los costes que ocasiona su actividad (como en rigor debería garantizar el derecho de propiedad), que si pueden transferir una parte a los demás. En este caso, el cálculo económico de los empresarios es «manifiestamente deficiente y sus resultados falsos» (Mises, 1949, 776).

En 1985, basándose en el principio de prevención, la Directiva 85/337 CEE, de 27 de junio, estableció los procedimientos para evaluar las repercusiones de determinados proyectos en el medio ambiente. La norma armonizó los métodos de evaluación de impacto ambiental en el conjunto de la Comunidad, evitando las interferencias que diferentes legislaciones podían originar en el funcionamiento del mercado común. Supuso, además, un avance hacia la consideración de la protección del medio ambiente como una política horizontal, esto es, una política que debía impregnar las demás líneas de actuación.

La minería del carbón, que por su incidencia en el medio natural no podía quedar al margen de los cambios que se estaban fraguando, pasó a formar parte del conjunto de actividades a las que se dirigía la norma comunitaria.

En realidad, no se puede calificar la norma comunitaria de excesivamente estricta. Por un lado, admitía excepciones, y, por otro, simplemente establecía que la evaluación de impacto ambiental debería «tomarse en consideración en el marco del proceso de autorización» (artículo 8). Si tenemos en cuenta que los planes de restauración de los espacios naturales afectados por la minería que se llevaban a cabo en España desde 1982 ya contenían un estudio de impacto ambiental, quizá el apartado más novedoso de la Directiva 85/337 lo constituía la incorporación de la participación pública al proceso. Un aspecto que no cabe considerar baladí, puesto que exigía, primero, someter el estudio a información pública para que cualquier interesado pudiera manifestar su opinión al respecto, y, después, que ésta se tuviera en cuenta a la hora de adoptar una resolución.

Por tanto, pese a sus carencias y limitaciones, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental supuso un avance en la protección del medio natural que es preciso reconocer. El estudio realizado por el promotor, su sometimiento a información pública y, finalmente, la declaración formulada por la autoridad ambiental configuraban un mecanismo más eficaz y transparente que cualquiera de los aplicados hasta entonces. El contenido de las propias declaraciones favorables, al imponer condiciones para aminorar en lo posible los efectos negativos sobre el medio ambiente, obligaba a las empresas a asumir una parte de las externalidades derivadas de su proyecto.

La incidencia de las preocupaciones ambientales comunitarias en la industria nacional del carbón no se limitó al procedimiento de evaluación de impacto ambiental. La solución de problemas como la lluvia ácida o la contaminación atmosférica transfronteriza exigía una política que, primero, estabilizara, y, a continuación, disminuyera progresivamente las emisiones totales a la atmósfera.

En esa línea, el Consejo de las Comunidades Europeas había aprobado la Directiva 84/360/CEE relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales. Una norma que contemplaba la posibilidad de fijar valores límite de emisión para las nuevas instalaciones, y obligaba a los Estados miembros a aplicar medidas adecuadas para adaptar progresivamente a la mejor tecnología disponible las instalaciones existentes (entendiendo por tales, las que estaban en funcionamiento, construidas o autorizadas antes del 1 de julio de 1987).

El hecho de que la incorporación de las mejoras tecnológicas se supeditara a que «la aplicación de dichas medidas no ocasione gastos excesivos» (artículo 4), no obsta para considerar que con esta disposición se daba un paso adelante para que las centrales térmicas atenuaran sus costes externos. En efecto, en un mercado liberalizado, la posición competitiva de los productores de electricidad previsiblemente variaría en función del combustible empleado, empeorando la de aquéllos que utilizaran más intensamente fuentes energéticas como el carbón, cuyas emisiones contaminantes a la atmósfera, además de ser más elevadas, resultaban más difíciles de aminorar que las ocasionadas por otros combustibles.

La regulación comunitaria de las emisiones contaminantes experimentó en la segunda mitad de los ochenta un notable impulso con la Directiva

88/609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión (en este contexto se entiende por tales aquéllas con una potencia térmica nominal igual o superior a 50 MW). En la línea de las disposiciones de la Directiva 84/360/CEE, la nueva norma comunitaria obligaba a los Estados miembros a implantar, a más tardar el 1 de julio de 1990, programas adecuados tendentes a la progresiva minoración de las emisiones anuales totales procedentes de las instalaciones existentes (esto es, de las autorizadas antes del 1 de julio de 1987), y establecía topes máximos de emisión y porcentajes mínimos de reducción para las emisiones de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno. A las instalaciones nuevas (autorizadas a partir del 1 de julio de 1987) se les aplicó un mecanismo diferente, puesto que no se fijaban límites globales, sino específicos para cada una de ellas, añadiendo, además, una exigencia adicional relativa al volumen de cenizas lanzado a la atmósfera.

La aparente rigidez de la norma a la hora de establecer topes de emisión y porcentajes de reducción se suavizaba en algunos casos. De esta forma, las nuevas instalaciones «que quemen combustibles sólidos nacionales podrán superar los valores límite de emisión fijados» cuando el establecido para el dióxido de azufre «no pueda respetarse sin recurrir a una tecnología excesivamente costosa, debido a las características especiales del combustible» (artículo 5.1). La protección dispensada al carbón comunitario tenía ahora su correlato en el escenario de las preocupaciones ambientales, con una excepción cuya razón de ser residía en el elevado contenido de azufre del mineral europeo.

La Directiva obligaba a cambiar la normativa española sobre contaminación atmosférica. Una normativa que databa de la década anterior, y que por medio de la Ley 38/1972 y el Decreto 833/1975, había abordado el problema en su doble vertiente de las inmisiones (calidad del aire) y de las emisiones de contaminantes procedentes del ejercicio de ciertas actividades.

Estas nuevas normas ambientales entrañaban, en definitiva, costes adicionales para los distintos implicados en el mercado del carbón, ya fueran productores o consumidores. Se añadían, además, a la inaplazable exigencia de adaptar la política carbonera nacional a la comunitaria, lo cual significaba un recorte progresivo de las ayudas públicas percibidas por las empresas, incluyendo las contenidas en los artificiosos precios oficiales del mineral. Todo ello, en el contexto de una coyuntura energética radicalmente diferente a la

propiciada por la crisis petrolera, una coyuntura en la cual las pérdidas de las compañías mineras se multiplicaban rápidamente. En este escenario, la industria nacional del carbón parecía abocada irremediablemente a una profunda reconversión. El Gobierno español, por otro lado, acumulaba cierta experiencia en esta materia, pues en 1984 había puesto en marcha, tras varios intentos fallidos, un proceso de reconversión y reindustrialización dirigido a sectores como la siderurgia, los astilleros o los fertilizantes, entre otros. Sin embargo, en el caso de la minería del carbón no sólo se evitaría cuidadosamente hacer uso de la palabra reconversión, sino que la «reordenación» que estaba a punto de emprenderse, cuyo comienzo se puede situar en 1987, resultaría tan lenta y discutible que veinte años después seguía sin alcanzar plenamente sus objetivos.

3

El Nuevo Sistema de Contratación del Carbón Térmico

3.1. Un mecanismo de protección basado en acuerdos verticales

La primera manifestación del proceso de reordenación de la minería del carbón consistió en el abandono del sistema en el que los precios se fijaban administrativamente, y en su sustitución por el denominado Nuevo Sistema de Contratación del Carbón Térmico (NSCCT), una especie de convenio marco, visado por la Administración española, que la Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) y Unidad Eléctrica, S. A. (Unesa) firmaron el 10 de diciembre de 1986, y que entró en vigor el 1 de enero de 1987.

Ya en 1985, Carbunión había reclamado la adopción de un sistema similar al alemán, basado en las buenas relaciones entre los productores de carbón y energía eléctrica, para lo cual, según esta organización, convenía fomentar contratos a largo plazo que permitieran a las compañías mineras la planificación y el desarrollo de su actividad en un marco de mayor confianza. Para hacerlo posible, Carbunión solicitaba, además, que el Gobierno pusiera en marcha una política de consumo de carbón en las centrales eléctricas que permitiera absorber la producción nacional, y un sistema de financiación de las existencias que pudieran generarse.

Este tipo de acuerdos verticales entre productores y consumidores de carbón resultaba bastante frecuente en la Europa comunitaria. Su finalidad era doble: por un lado, garantizar a las compañías mineras un mercado seguro a largo plazo que les permitiera mantener la capacidad de producción, y, por otro, garantizar a las compañías eléctricas los suministros de carbón con independencia de las fluctuaciones del mercado.

Recuérdese que estos acuerdos suponían un inconveniente para la consecución del mercado interior de la energía porque excluían «en gran parte la competencia de otros proveedores de carbón o de otras formas de energía» (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988). Y que, además, las empresas eléctricas se encontraban con el escollo fundamental del mayor coste que se derivaba de la obligación de comprar el carbón autóctono a un precio sensiblemente mayor que el del mineral importado. Obviamente, su situación devendría complicada en el futuro mercado interior de la energía, donde se encontrarían con competidores que se abastecerían de carbón en el mercado internacional, lo que les permitiría producir el kWh de energía a unos costes menores.

El NSCCT respondía a la misma filosofía y presentaba los mismos inconvenientes. A los objetivos de proteger la industria del carbón, garantizar los suministros a las compañías eléctricas y alcanzar cierta protección frente a las fluctuaciones extremas de los precios de los recursos energéticos en el mercado mundial, el NSCCT añadía la imprescindible modernización de las explotaciones mineras y la mejora de su competitividad mediante el saneamiento económico de las empresas, la reducción de costes y el fomento de la asociación entre pequeños productores. Unos objetivos que no sólo resultaban fundamentales para las compañías carboneras, también lo eran para las empresas eléctricas, pues, de alcanzarse, les permitirían disponer de unos suministros seguros a unos precios razonables. Por estos motivos, se puede afirmar que el NSCCT contenía un primer intento de reordenación y racionalización de la industria nacional del carbón.

El mecanismo del que se valía el NSCCT para alcanzar sus fines consistía, como ya se ha dicho, en propiciar la firma de contratos a largo plazo entre las empresas mineras y las eléctricas, de forma que los precios en ellos pactados y la garantía de consumo y suministro que suponían sirvieran, al

mismo tiempo, para estimular el consumo de carbón en las centrales eléctricas y para incentivar la inversión y los procesos de racionalización en las minas.

Ahora bien, el correcto funcionamiento del sistema precisaba, además, que las térmicas tuvieran garantías de que el mineral amparado en los contratos iba a ser utilizado. En otras palabras, debían tener aseguradas unas producciones mínimas de electricidad, de forma que sus compromisos de compra no se tradujeran en unos stocks excesivos. De igual modo, resultaba aconsejable mantener la política de financiación de las existencias de carbón en los parques de las centrales térmicas, pues así éstas serían menos reticentes a la hora de la firma de los contratos.

El NSCCT tenía, pues, numerosas implicaciones. Empecemos por analizar su mecanismo principal, los contratos a largo plazo. Unos contratos que debía aprobar la Administración, y que podían ser de dos tipos: acogidos a un precio de referencia o de precio libre a determinar entre las partes.

3.2. Las opciones del sistema: precio libre y precio de referencia

En los contratos de precio libre, las partes pactaban tanto el precio como la cantidad de carbón, limitándose el convenio marco a establecer unos criterios generales dentro de los cuales debía realizarse la negociación. Con estos criterios los firmantes pretendían evitar situaciones de desabastecimiento y favorecer el consumo de mineral nacional, preferencia que se matizaba cuando de ella se derivaran problemas de contaminación, o cuando la localización de la central eléctrica así lo aconsejara.

Con objeto de evitar posibles desabastecimientos, el NSCCT aconsejaba que las centrales termoeléctricas de carbón mantuvieran el stock de combustible preciso para funcionar de uno a tres meses a plena carga, dependiendo dichas existencias de la situación geográfica de la instalación y de su esquema de abastecimiento. Se consideraba oportuno alcanzar esa situación en un plazo comprendido entre 3 y 6 años.

Dejando a un lado estas limitaciones y el peligro de un incremento excesivo de las existencias en los parques de las térmicas, de los contratos de precio no garantizado se derivaba básicamente un marco estable que eliminaba los riesgos de las fluctuaciones de precios, tanto para el productor como para el

comprador, y que garantizaba a la compañía minera la venta de la cantidad pactada. Además, para la eléctrica una de las ventajas de consumir carbón nacional radicaba en la precedencia o prioridad de que gozaba la electricidad con él generada. En principio, nada impedía que los precios estipulados fuesen similares a los de la hulla extranjera colocada en el parque de la central, y, por tanto, para la empresa eléctrica el inconveniente del «sobrecoste» quedaba muy atenuado. Sí existía un evidente problema para numerosas compañías mineras, incapaces de cubrir sus costes a estos precios.

No podía decirse lo mismo, sin embargo, del otro tipo de contratos a largo plazo: los contratos con precio de referencia, que eran, además, mucho más relevantes, como lo demuestra el hecho de que el grueso del convenio marco se refiriera a ellos. La justificación de su existencia era muy simple: la minería subterránea, caracterizada por unos costes sensiblemente superiores a los de la minería a cielo abierto, no habría podido sobrevivir en un régimen de libertad de precios.

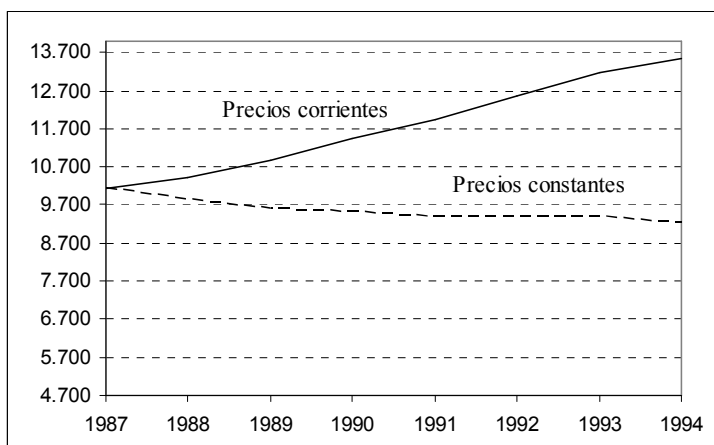
El mecanismo de los contratos a largo plazo con precio de referencia configuraba un sistema de intercambios en el que las compañías mineras tenían garantizada la venta de la producción subterránea que figuraba en el contrato a un precio que ya no fijaba la Administración, pero tampoco el mercado. En realidad, el precio de referencia era el resultado de aplicar al último precio administrativo del sistema anterior —es decir, el que había estado vigente durante 1986— unos coeficientes de actualización que estaban en función del índice de precios al consumo previsto por el Gobierno y del precio medio ponderado del carbón en el ámbito geográfico de la CECA.

Con estas bases, el sistema dio lugar a unos precios juzgados como inadecuados tanto por los productores como por los consumidores de carbón. Para éstos, los precios de venta de referencia resultaban excesivos, muy altos respecto a los de la hulla importada; si bien el peculiar sistema de retribución de las eléctricas (Marco Legal Estable) diluía esta desventaja.

Para las empresas mineras, en cambio, las actualizaciones anuales desembocaron en unos incrementos de precios insuficientes para compensar el crecimiento de sus costes de producción, circunstancia que aceleró el deterioro económico y financiero de las compañías menos eficientes. En concreto, para ellas no podía ser positivo que el precio base de referencia subiera menos que el IPC (figura 3.1). Bien es verdad que este era el menor de los males, puesto que

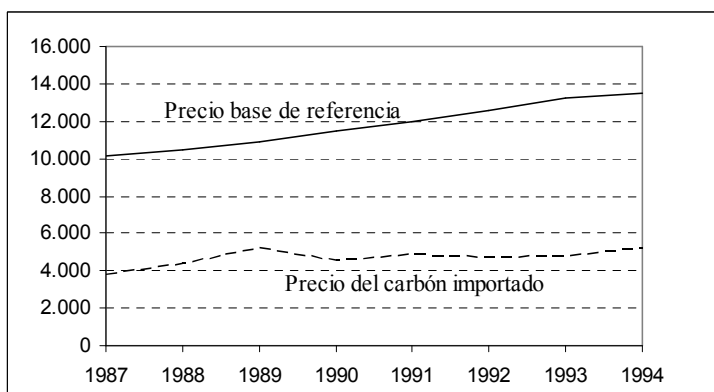
los precios de venta de referencia seguían siendo notablemente más elevados que los precios del carbón de importación (figura 3.2).

Figura 3.1
Evolución del precio base de referencia de la hulla y la antracita, 1987-1994 (pesetas/tonelada)



Fuente: INE y Carbuni3n

Figura 3.2
Evoluci3n del precio base de referencia de la hulla y la antracita y del precio del carb3n importado, 1987-1994 (pesetas/tonelada)



Fuente: Instituto Geol3gico y Minero, y Carbuni3n

El doble objetivo perseguido por el sistema —estimular el consumo de carbón en las centrales eléctricas e incentivar la inversión y los procesos de racionalización en los productores de carbón— quedaba cada vez más lejos. Lo único cierto era que el precio de referencia contenía ya una subvención, más o menos encubierta, a las compañías mineras.

Así las cosas, cabe preguntarse por qué no optaron todas las compañías mineras por acogerse al sistema de contratos a largo plazo con precio de referencia, puesto que para ellas suponía la menos desfavorable de las dos opciones. La respuesta es muy simple y se encuentra en el propio NSCCT: no todas las empresas cumplían las condiciones exigidas para poder firmar este tipo de contratos con las compañías eléctricas.

Las condiciones impuestas para acogerse al sistema de precios de referencia se referían al origen del mineral, el tamaño de la empresa y su viabilidad futura. Resumiendo, sólo las empresas mineras que pudieran demostrar su viabilidad y tuvieran una producción subterránea de cierta entidad podían contratar la venta de su carbón de interior a precio de referencia. Tanto las pequeñas empresas como el carbón obtenido a cielo abierto quedaban incluidos en el régimen de libertad de precios.

Lo primero que debe destacarse es que, aunque la discriminación entre el carbón subterráneo y el obtenido a cielo abierto se pretendía justificar con los diferentes costes de una y otra minería, no parece muy lógico que bienes que tienen el mismo empleo —o, para ser más precisos, que son idénticos— tengan distintos precios. Las distorsiones que una medida de este tipo introduce en el mercado no son baladíes. En primer lugar, si se respeta el marco legal, las dificultades para colocar, a precios que resulten rentables, el carbón obtenido en las destrozadas inducirá a restringir este tipo de explotación. En segundo, el minero sin escrúpulos no tardará en hacer grandes negocios desviando producción a cielo abierto, e incluso hulla importada, hacia el mercado de precios garantizados. Una práctica ilegal que, por su propia naturaleza, resulta tan difícil de impedir como de cuantificar.

Ahora bien, no bastaba con tener una mina de interior para percibir el precio de referencia. Como se ha apuntado, era preciso, además, obtener una producción de cierta entidad. Ésta se cuantificó en 50.000 toneladas vendibles, de forma que sólo a partir de ese umbral las empresas o las asociaciones de empresas (fórmula que permitía a pequeñas compañías agruparse para cumplir

la condición) podían acogerse a la modalidad de contratos a largo plazo con precio de referencia. Las unidades más pequeñas quedaban incluidas, tras un período transitorio, en el nada halagüeño segmento donde regía la libertad de precios.

Pero el requisito crucial para acogerse a esta modalidad de contratación era el relativo a la viabilidad. Con el objetivo de modernizar y mejorar la competitividad de las empresas mineras (condición necesaria, recuérdese, para abaratar los suministros de carbón nacional), éstas estaban obligadas a presentar, durante 1987, un plan estratégico de viabilidad técnica y económica (revisable cada tres años).

Como consecuencia de los planteamientos realizados en el plan de viabilidad, sólo cabían dos posibilidades: una mejora de la eficiencia empresarial o, en su defecto, un plan de disminución de la actividad. Por consiguiente, el NSCCT contenía ya, al menos en teoría, un mecanismo dirigido a la reestructuración de la minería del carbón. Pero se trataba de un mecanismo ineficiente. En efecto, la viabilidad se definía comparando los costes con el precio de referencia, un precio muy superior al vigente en el mercado mundial. De esta forma, el grupo de empresas consideradas viables estaba formado, en realidad, por productores no competitivos a los que el sistema no obligaba a realizar los necesarios esfuerzos en pos de una mayor eficiencia. La intensidad de la reestructuración iba a ser, por tanto, mínima; y el número de empresas afectado por ella, claramente insuficiente. A pesar de tan notorio inconveniente, las primeras reestructuraciones «oficiales» del sector (las que se llevarán a cabo a partir de 1990) no harán sino reproducir un mecanismo similar.

Ahora bien, que una empresa cumpliera con todas las exigencias para firmar un contrato a largo plazo con precio de referencia no significaba que fuera ya «viable», sólo significaba que, si su plan estratégico se hacía realidad, lo sería en el futuro. ¿Qué hacer, pues, con las compañías mineras previsiblemente viables dentro de unos años, pero que, de momento, saldaban su cuenta de resultados con pérdidas incluso vendiendo su producción al precio de referencia? Otra vez, la respuesta del NSCCT fue sencilla: compensar las pérdidas. Para ello se estableció un mecanismo que no tardaría, a pesar de su inicial aprobación, en suscitar las reclamaciones de la Comisión Europea.

3.3. El mecanismo compensador de las pérdidas: los suplementos de precio

No todas las empresas con pérdidas se encontraban en la misma situación. Por un lado, estaban las compañías que previsiblemente podrían equilibrar sus cuentas de resultados mejorando la eficiencia, pero sin recortar su actividad; por otro, estaban aquéllas que, para alcanzar el equilibrio económico, deberían acometer una reducción sustancial de la producción.

En ambos casos, el suplemento de precio fue el instrumento utilizado para compensar las pérdidas, pero su cálculo dependía de si la empresa debía disminuir su actividad o no. De este modo, en el marco del NSCCT se diseñó un suplemento «normal» y un suplemento «extraordinario». El primero tenía como finalidad contrapesar los resultados negativos de las compañías que fueran potencialmente viables sin necesidad de aminorar su actividad (vendría a ser, por tanto, el equivalente a las ayudas destinadas a cubrir pérdidas de explotación de la Decisión 2064). El suplemento «extraordinario» se aplicaría a aquellas empresas que debieran recortar su producción. La justificación de este último residía en los cuantiosos costes laborales y la pérdida de activos que entrañaba la disminución de la extracción de carbón. Encajaba, pues, dentro del concepto de ayudas a la cobertura de cargas heredadas del pasado de la Decisión 2064.

En síntesis, el suplemento «normal» compensaba el 95 por 100 de la pérdida sufrida en el ejercicio, calculada sin tener en cuenta las amortizaciones y con un tope referido a los gastos financieros (una limitación que venía a penalizar el endeudamiento excesivo de la empresa). Además, el suplemento retribuía el capital propio, y premiaba la mejora de la eficiencia, medida a través de la minoración de los costes de la minería subterránea. De este modo, por cada punto porcentual de reducción de estos costes en términos reales, el suplemento de precio se incrementaba aproximadamente en una cuantía equivalente a un uno por ciento del importe de las ventas realizadas durante el año a precio de referencia. Así pues, el deseo de mejorar la competitividad de las empresas mineras también se encontraba presente en el cálculo del suplemento de precio. Éste contenía incentivos, tanto para rebajar el endeudamiento como para disminuir los costes de producción, máxime si

tenemos en cuenta una norma fundamental que establecía que el suplemento debía decrecer como mínimo el 5 por 100 en cada ejercicio.

Podían solicitar el suplemento de precio los productores de carbón que registraran pérdidas en el conjunto de sus explotaciones (subterráneas y a cielo abierto), y estuvieran acogidos al sistema de precio de referencia, con la única excepción de las unidades de explotación con contrato-programa. Una vez acordado con la compañía eléctrica, ésta solicitaba a la Administración la aprobación del suplemento para que el organismo correspondiente (OFICO) procediera a compensarle las cantidades abonadas a la empresa minera. En última instancia, los fondos canalizados a través de OFICO y de las eléctricas hacia las empresas productoras de carbón corrían a cargo del consumidor de electricidad mediante un recargo en la factura del suministro eléctrico. Un sistema ciertamente opaco en el que la ayuda no quedaba reflejada en los presupuestos públicos.

En principio, la Comisión Europea autorizó las intervenciones financieras de OFICO. Las justificó a la vista de los graves problemas sociales y regionales que se derivarían del cierre precipitado de las explotaciones no viables, y considerando que el sistema tenía como objetivo básico incrementar la productividad de la minería del carbón⁶.

En algunos casos, los suplementos de precio alcanzaron importes ciertamente muy significativos. Minero Siderúrgica de Ponferrada, S. A. (MSP), por ejemplo, percibió por este concepto 2.986 millones de pesetas en 1987, 2.837 millones en 1988 y 2.695 millones en 1989. La verdadera trascendencia de las cifras anteriores se obtiene al ponerlas en relación con los ingresos procedentes de la venta de carbón. En 1989, MSP registró por este concepto 9.522 millones de pesetas, por tanto, el suplemento de precio superó el 28 por 100 del importe de las ventas de mineral. El efecto real del suplemento sobre el precio de los menudos de carbón consistió en elevarlos un 31 por 100 (de 8.357 a 10.976 pesetas/tonelada).

⁶ Véase, por ejemplo, la Decisión de la Comisión 90/1989/CEE de 20 de diciembre.

3.4. Las garantías a las eléctricas

Lógicamente, el funcionamiento del mecanismo de los contratos a largo plazo requería una actividad de las centrales térmicas suficiente para garantizar el consumo de los suministros de carbón, y, además, que los ingresos obtenidos por la venta de la electricidad cubrieran todos los costes de generación, entre ellos, los derivados de los elevados precios del mineral nacional.

A lo largo de 1987, el Gobierno socialista diseñó un nuevo modelo de regulación del sistema eléctrico, el Marco Legal Estable (MLE), que comenzó a aplicarse en 1988 y estuvo vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico, elaborada por el Gobierno del Partido Popular ante las exigencias de la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

El MLE tenía su razón de ser, por un lado, en la negativa evolución de los tipos de interés y los tipos de cambio, y, por otro, en la complicada situación a la que se habían visto abocadas las compañías eléctricas como consecuencia de las cuantiosas inversiones impuestas —y, a veces, paralizadas posteriormente— desde la planificación estatal. Su objetivo era garantizar la cobertura de la demanda de electricidad y de los costes del conjunto del sistema eléctrico. Para conseguirlo, se calcularon oficialmente los costes fijos y variables de generación y distribución (incluyendo una adecuada retribución de los capitales invertidos). Los costes estándar (denominación que recibieron) servían para calcular los ingresos de cada compañía eléctrica, cuya retribución, en adelante, no coincidiría con el importe de la facturación a sus clientes, sino que sería igual a la cuantía de sus costes estándar reconocidos. Lógicamente, un sistema tan alejado del mercado como éste obligaba a redistribuir entre las empresas los ingresos procedentes de la tarifa eléctrica.

El MLE pretendía también incrementar la eficiencia del sistema eléctrico a través del incentivo que suponía para una empresa reducir sus costes reales, y aumentar así la diferencia con los costes estándar, y, por tanto, sus beneficios. Ciertamente es que las eléctricas podían tratar de mejorar su rentabilidad utilizando un camino alternativo: la negociación con la Administración encaminada a elevar la cuantía de los costes estándar reconocidos.

Por descontado, en este nuevo paso adelante en la intervención de la Administración en el sector eléctrico, uno de los costes estándar reconocidos fue

el de los combustibles. La norma fundamental en la configuración del MLE los definía como los necesarios para la cobertura de la demanda prevista, más el coste financiero de los stocks. De esta forma, el inconveniente que para las compañías eléctricas pudiera haber representado el elevado precio del carbón nacional quedaba solventado.

Sin embargo, la garantía absoluta del consumo de mineral no era posible, pues la generación de electricidad en las centrales térmicas —y, por tanto, su consumo de carbón— depende de factores climáticos. Así, el volumen de precipitaciones, que es el principal determinante de la generación eléctrica de origen hidráulico, incide indirectamente en la actividad térmica. En buena lógica, los previsibles desfases entre compras y consumos de carbón originarían en algunos momentos grandes acumulaciones de existencias en los parques de las centrales.

De ahí que, además de garantizarle a cada central térmica una producción mínima anual de electricidad (en función de las condiciones climáticas), se le compensaran los gastos de almacenamiento del carbón no consumido de procedencia subterránea acogido a precio de referencia (en ocasiones, se amplió a otros tipos de carbón garantizado). De esta forma se completó un escenario donde los incentivos para el consumo de mineral nacional por parte de las térmicas resultaban evidentes. Cada central seguía estando obligada a mantener un stock mínimo, fijado en 1987 en el necesario para su funcionamiento a plena carga durante 30 días (720 horas). Los gastos de almacenamiento del carbón garantizado que excediera de dicho stock se compensaban de forma similar a como se había venido haciendo en los años anteriores. Es decir, el cálculo se realizaba mensualmente aplicando un determinado porcentaje al valor de las existencias a fin de mes que superaran el nivel mínimo.

Esta especie de doble garantía (al productor, de la venta del mineral; y al consumidor, de su utilización) se convertiría en la pieza clave de la política protectora de la industria nacional del carbón.

3.5. El mercado nacional del carbón y el NSCCT

La industria nacional del carbón se encontraba, a mediados de la década de los ochenta, al igual que en la actualidad, amenazada por tres intensas fuerzas competitivas: el desarrollo de productos sustitutivos, el poder de negociación de los clientes y la competencia de los grandes productores internacionales.

Cuando se firmó el NSCCT, existían ya desde hacía tiempo fuentes de energía más eficientes y limpias que el carbón, como el gas natural o el uranio. A ellas se iban a añadir, cada vez con más fuerza, las energías renovables para conformar un conjunto de sustitutos del carbón de mayor calidad y menor coste, que representarían un permanente peligro para la industria carbonera, y actuarían sobre sus rendimientos presionándolos a la baja. El mismo efecto iba a tener el apoyo a los programas de cogeneración, que permitirían sustituir carbón por gas natural en la generación de electricidad.

Por otro lado, la capacidad de negociación de los clientes de los productores de carbón, las compañías eléctricas, resultaba evidente. Este poder, que se dejó sentir en el diseño del NSCCT y en la negociación de los contratos individuales, se vio reforzado por dos circunstancias. La primera, que la eléctrica, por lo general, adquiría todo o un porcentaje sustancial del carbón vendido por la empresa minera. La segunda, que ésta se enfrentaba a costes fijos elevados y, en consecuencia, le interesaba aprovechar al máximo su capacidad de producción, en muchos casos infrautilizada.

El efecto más visible de la tercera fuerza competitiva, la intensa competencia en el mercado mundial, era la relativa estabilidad de los precios internacionales del carbón, una estabilidad que contrastaba con la volatilidad extrema que experimentaban las cotizaciones de otros combustibles fósiles como el petróleo o el gas natural. Los bajos precios de la hulla importada contribuyeron de forma decisiva a que el precio de referencia del carbón nacional se fijase a un nivel más bajo que el que hubiesen deseado las compañías mineras. Pero la fortaleza competitiva de los productores de terceros países no residía únicamente en disfrutar de unos costes de producción menores, también la calidad del carbón que vendían era muy superior. Su menor contenido en azufre, por ejemplo, haría necesaria la mezcla del mineral importado con el nacional para cumplir con los objetivos de emisiones de SO₂.

En este escenario, la continuidad de la producción nacional sólo resultaba posible mediante ayudas más o menos encubiertas. Aun así, la fuerza competitiva de la hulla procedente de terceros países se dejaría notar en la presión a la baja de estas ayudas.

Sin embargo, en la industria del carbón, caracterizada por la presencia de estas tres fuerzas competitivas, la rivalidad entre los productores nacionales era menor. Las principales empresas se hallaban distribuidas de forma que cada una abastecía un determinado mercado, sin que la posibilidad de que las ventas de una de ellas se dirigieran a otra zona entrañara un gran peligro, debido a los costes de transporte. Además, las participaciones cruzadas existentes entre algunas compañías aunaban estrategias y diluían la rivalidad. No es de extrañar que las compañías carboneras nacionales, más que como competidoras, se comportaran como organizaciones obligadas a aunar energías para hacer frente a las tres intensas fuerzas competitivas «externas».

En este contexto es donde encuentra su justificación el NSCCT. En realidad, las grandes compañías mineras seguían una estrategia competitiva muy simple: solicitar a la Administración protección frente a las fuerzas mencionadas. El NSCCT puede considerarse la pieza fundamental de esa estrategia. Actuando conjuntamente, los productores de carbón neutralizaron parte de la desventaja que hubiera supuesto la negociación individual con las compañías eléctricas. El NSCCT les garantizaba las ventas de carbón durante varios años a unos precios superiores a los internacionales, y compensaba transitoriamente las pérdidas que pudieran sufrir las empresas de cierta dimensión. Esta protección selectiva en función del tamaño expulsó del mercado a las pequeñas unidades menos eficientes, lo que redundó en beneficio del resto. El forzado abandono del sistema anterior, basado en precios administrativos, convirtió al NSCCT en el instrumento idóneo para evitar que las fuerzas competitivas expulsaran del mercado de forma inmediata a la mayoría de los productores nacionales.

Este marco protector se vio, además, complementado con otras ayudas que, al igual que sucedía con la compensación por gastos de almacenamiento, no iban a percibir directamente las compañías mineras, sino sus clientes. En esencia, se trataba de las mismas que, canalizadas mediante compensaciones de OFICO a las empresas eléctricas, ya se aplicaban en la etapa anterior con la finalidad de favorecer la producción nacional de carbón:

- La compensación por consumo de carbón autóctono, calculada por diferencia entre el denominado valor estándar del carbón y el límite de coste;
- La compensación por transporte, aplicable cuando se considerara conveniente que determinados carbones se consumieran en centrales alejadas de sus cuencas mineras de procedencia;
- La compensación de los gastos de reducción de emisiones contaminantes.

Por otro lado, el carbón continuó teniendo la consideración de materia prima prioritaria. De esta forma, tanto las actividades de extracción como las de tratamiento y beneficio podían aprovecharse de los beneficios establecidos en la Ley de Fomento a la Minería, y, singularmente, de la posibilidad de destinar al factor agotamiento un 15 por 100 del valor de los minerales vendidos.

En suma, el NSCCT, junto con el conjunto de normas que lo complementó, suavizó los efectos de las fuerzas competitivas, pero no las eliminó. Éstas siguieron actuando y erosionando lentamente el sistema protector.

La tabla 3.1 muestra la estructura del mercado de carbón térmico resultante de la aplicación del NSCCT. El mercado garantizado lo integraban las empresas mineras cuyos suministros estaban amparados por contratos a largo plazo. El resto del carbón nacional y el carbón de importación conformaban el mercado libre. El mercado garantizado se dividía en dos, dependiendo de si el precio de los contratos era el de referencia (primer segmento) o si las partes lo fijaban libremente (segundo segmento). A su vez, el primer segmento se desglosaba en otros dos en función de si la empresa minera percibía, o no, el suplemento de precio.

No obstante, si a lo que queremos referirnos con la palabra «garantizado» es al precio y no al suministro de carbón, sólo cabe aplicar ese calificativo al «primer segmento», pues en el resto del mercado no existía ninguna garantía en cuanto a la contrapartida que fuera a percibir el productor.

TABLA 3.1

Estructura del mercado de carbón térmico tras la aplicación del NSCCT

Primer segmento Contratos a largo plazo con precio de referencia	Con suplemento	MERCADO GARANTIZADO	MERCADO DEL CARBÓN
	Sin Suplemento		
Segundo segmento Contratos a largo plazo con precio libre (inferior al de referencia)			
Resto del carbón nacional		MERCADO LIBRE	
Carbón de importación			

El NSCCT puede considerarse un sistema diferente de aquéllos que habían venido aplicándose hasta 1987, pero, como éstos, se encontraba muy alejado de configurar un mercado competitivo. Los acuerdos entre las patronales minera y eléctrica, con el beneplácito de la Administración, se plasmaron en un intrincado entramado de precios y ayudas que, finalmente, pagaron los consumidores de electricidad. Éstos, en un mercado eléctrico que tampoco estaba liberalizado, no tenían alternativa, eran, en realidad, consumidores cautivos. Lo más asombroso es que prácticamente todos los resortes del NSCCT descansaban precisamente sobre esta característica, una característica incompatible con el mercado interior de la energía hacia el que se encaminaba la Comunidad Económica Europea.

3.6. Los primeros efectos del NSCCT en la minería del carbón

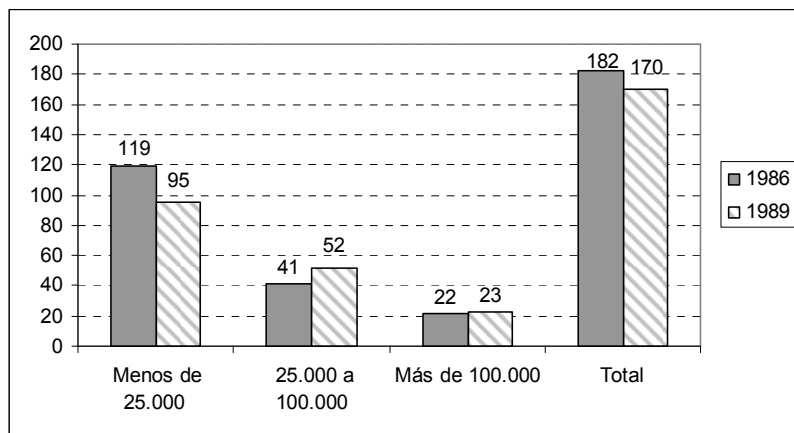
El NSCCT fue bien acogido por las empresas mineras. En 1987 se presentaron 176 planes estratégicos, que contenían previsiones de inversión por importe de 99.000 millones de pesetas para el período 1987-1990. De ellos, la tercera parte correspondía a empresas con capacidad para firmar independientemente los contratos de suministro. El resto lo conformaban planes de pequeños productores agrupados en 25 asociaciones (Ministerio de Industria y Energía, 1988). Parecía, pues, que uno de los objetivos (recortar el número de suministradores a la mitad) se conseguiría fácilmente. Pero, para comprobar

hasta qué punto cambió la situación del sector, es preciso analizar detenidamente su evolución hasta 1989.

Durante los tres primeros años de aplicación del NSCCT, el número de empresas productoras de hulla y antracita decreció un 6,6 por 100: las 182 existentes en 1986 quedaron reducidas a 170 en 1989 (figura 3.3). Esta disminución fue posible gracias a la evolución descendente del número de compañías de menor dimensión (hasta 25.000 toneladas anuales), algunas de las cuales se fusionaron, y otras aumentaron su producción para acogerse a los beneficios del sistema. El NSCCT significó, por tanto, el inicio de un cierto proceso de racionalización, aunque insuficiente como comprobaremos más adelante.

Figura 3.3

Evolución del número de empresas productoras de hulla y antracita clasificadas en función de su producción, 1986 y 1989 (toneladas/año)



Fuente: Memorias de Carbunión

Según la *Estadística Minera de España* (tabla 3.2), en 1989 quedaban en nuestro país 211 explotaciones carboneras, un 16 por 100 menos que en 1986. El mayor descenso había tenido lugar en el sector del lignito negro, donde la disminución porcentual multiplicaba por 2,5 a la registrada en el segmento de

la hulla y la antracita. Aquí, los productores contaban con 182 minas en 1989, un 13 por 100 menos que tres años antes.

TABLA 3.2
Evolución del número de explotaciones carboneras, 1986-1989

	1986	1987	1988	1989	Variación	%
Hulla y antracita						
León	101	103	97	97	-4	-3,96
Palencia	16	14	14	13	-3	-18,75
Asturias	82	75	70	65	-17	-20,73
Córdoba	4	4	4	3	-1	-25,00
Ciudad Real	5	5	4	4	-1	-20,00
Otros	1	1			-1	-100,00
Total hulla y antracita	209	202	189	182	-27	-12,92
Lignito negro	40	32	28	27	-13	-32,50
Lignito pardo	2	2	2	2	0	0,00
Totales	251	236	219	211	-40	-15,94

Fuente: *Estadística Minera de España*

Durante este período permanecieron prácticamente inalterables la dispersión del tamaño de las explotaciones y la concentración de la producción en unas cuantas grandes compañías, dos de los rasgos más característicos del sector (tabla 3.3). El grado de concentración del mercado, medido por el índice de Hirschman-Herfindahl aplicado al empleo, no registró variaciones significativas⁷. El elevado valor del coeficiente de variación refleja el desigual tamaño de las empresas, así como la escasa representatividad de la media (seis veces menor que la desviación típica). El sector estaba formado por muchas compañías de dimensión ínfima, unas pocas de dimensión media y una gran empresa. Esta estructura evolucionó lentamente, como refleja la ligera disminución del coeficiente de variación, cuyas causas radicaron en la

⁷ Debido a las dificultades surgidas en el proceso de recogida de datos, el índice se ha calculado a partir de las cifras de empleo de la *Estadística Minera de España*. Lo ideal hubiera sido utilizar las bases de datos del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, que contienen abundante información sobre cada empresa y municipio. Lamentablemente, la solicitud de acceso a estas bases fue denegada.

reducción del número de productores de pequeño tamaño —bien porque salieron del mercado o bien porque decidieron asociarse para aprovechar las ventajas del NSCCT— y en la disminución de las plantillas de las empresas de mayor dimensión. De hecho, el grupo de las que contaban con entre 1 y 19 trabajadores registró la disminución relativa más acentuada tanto en número como en nivel de ocupación, seguido por el de aquéllas cuyo empleo oscilaba entre 500 y 4.999 trabajadores.

TABLA 3.3

Dispersión y concentración en la industria del carbón CECA, 1986-1989

	1986	1987	1988	1989
Plantilla media	200	207	218	219
Desviación típica	1329,53	1342,68	1328,87	1330,39
Coefficiente de variación	6,6590	6,4829	6,0897	6,0821
Índice de Herfindahl	0,1821	0,1847	0,1763	0,1835

Fuente: *Estadística Minera de España*

TABLA 3.4

Producción de carbón por zonas, 1986-1989 (miles de toneladas)

	1986	1987	1988	1989	Variación	%
Hulla y antracita						
León	5.933	5.614	5.550	5.698	-235	-3,96
Palencia	666	562	587	643	23	-3,45
Asturias	6.994	5.998	6.247	6.378	-616	-8,81
Córdoba	1.508	1.260	1.057	961	-547	-36,27
Ciudad Real	1.021	837	819	898	-123	-12,05
Varios	36	8			-36	
Total hulla y antracita	16.158	14.279	14.260	14.578	-1.580	-9,78
Lignito negro	5.898	4.863	4.690	4.724	-1.174	-19,91
Lignito pardo	16.527	15.627	12.960	17.275	748	4,53
Totales	38.583	34.769	31.910	36.577	-2.006	-5,20

Fuente: IRMC (años 1988 y 1989) y *Estadística Minera de España* (años 1986 y 1987)

Entre 1986 y 1989 (tabla 3.4), la producción de hulla y antracita experimentó una caída de 1,6 millones de toneladas (9,78 por 100), cuya causa fundamental no residió en un descenso de la demanda, sino en las dificultades de la industria nacional para sobrevivir en las nuevas circunstancias. De hecho, el consumo de ambas variedades de carbón en 1989 fue muy similar al de 1986 (25 millones de toneladas); si bien en los años intermedios, y sobre todo en 1988, tuvo lugar un notable descenso debido a su menor utilización en las térmicas (tabla 3.5).

TABLA 3.5
*Consumo, producción e importaciones de hulla y antracita,
1986-1989 (miles de toneladas)*

	1986	1987	1988	1989
Consumo	25.103	24.641	21.917	25.056
Producción	16.158	14.279	14.260	14.578
Diferencia	8.945	10.362	7.657	10.478
Comercio exterior				
Contingentes libres de derechos				
Hulla coquizable		4.030	4.220	4.820
Hulla energética		6.300	6.300	7.300
Total contingentes		10.330	10.520	12.120
Importaciones				
Hulla coquizable	3.097	3.437	3.643	4.000
Hulla energética	5.402	5.370	5.124	6.569
Total importaciones	8.499	8.807	8.767	10.569
Valor de las importaciones (miles de pesetas)	53.877.198	43.450.145	45.517.756	63.285.398
Precio medio importaciones	6.339	4.934	5.192	5.988

Fuente: IGME (*Panorama Minero*), IRMC (datos internos), *Estadística Minera de España*, Carbuni3n (memorias), Real Decreto 27/1987 de 9 de enero (*BOE* 12 de 14 de enero), Real Decreto 98/1988 de 12 de febrero (*BOE* 38 de 13 de febrero), Real Decreto 1580/1988 de 29 de diciembre (*BOE* 314 de 31 de diciembre) y Real Decreto 1449/1989 de 1 de diciembre (*BOE* 29 de 5 de diciembre)

El carbón importado (adquirido, como era ya tradicional, aprovechando los contingentes libres de derechos), que ya había desplazado al nacional en la industria siderúrgica y la fabricación de cemento, estaba haciendo lo propio en la generación de electricidad⁸. Así se explica que experimentara un incremento del 24 por 100, y alcanzara 10,6 millones de toneladas en 1989, un volumen que representaba el 72 por 100 de la producción nacional de hulla y antracita. La estabilidad de los precios del mineral en el mercado mundial y la apreciación de la peseta permitieron que dicho incremento tuviera un efecto más moderado en la balanza de pagos española —la factura de la hulla importada únicamente se incrementó un 17 por 100—; pero este hecho, sin duda positivo para el conjunto de la economía española, representó un grave contratiempo para la industria nacional del carbón.

La producción de lignito negro disminuyó más intensamente (19,91 por 100) que la de hulla y antracita, una nueva prueba de que la reestructuración fue más profunda en aquel segmento de la industria. Dentro de la desigual evolución de las diferentes regiones, destacan, por la escasa entidad de la disminución, las dos grandes zonas productoras. En concreto, en Castilla y León se extrajeron 258.000 toneladas menos en 1989, lo que supuso un descenso de apenas un 4 por 100 respecto a 1986. El mantenimiento de la actividad en Castilla y León fue posible —más que por la política carbonera autonómica, muy limitada en sus recursos y, por tanto, en sus efectos— gracias a la demanda de las cuatro centrales térmicas de la región, cuya lejanía de los puertos de entrada del mineral importado las convertía en un mercado más propicio para el carbón nacional.

A la vista de lo acontecido con la producción, una de las conclusiones debe ser necesariamente que, si exceptuamos el lignito negro, el primer conato de reestructuración que supuso el NSCCT tuvo unas repercusiones muy limitadas en el sector. Como consecuencia de ello, la intensidad del ajuste llevado a cabo en la industria carbonera española resultó muy inferior al que realizaron los demás productores comunitarios, sobre todo si tenemos en cuenta que estos países ya habían acometido con anterioridad a 1986 reestructuraciones de cierta consideración.

⁸ Sudáfrica continuaba siendo el principal abastecedor de hulla térmica, en tanto que el carbón coquizable procedía fundamentalmente de Estados Unidos y, en menor medida, de Australia y Polonia.

Entre 1976 y 1986 (tabla 3.6), la producción de carbón disminuyó en Alemania, Francia, Bélgica y el Reino Unido. Únicamente en España aumentó, y lo hizo de una forma que hay que calificar de muy relevante (61 por 100). En los cuatro años siguientes, el descenso fue ya general, pero más limitado en nuestro país. Por ello, mientras en España la producción de 1990 superaba en casi un 44 por 100 a la de 1976, en sus cuatro socios comunitarios los recortes oscilaron entre el 20 por 100 de Alemania y el 85 por 100 de Bélgica.

TABLA 3.6
*Variación porcentual de la producción de carbón CECA
en varios países europeos, 1976-1990*

	1976-1986	1986-1990	1976-1990
Alemania	-9,53	-12,14	-20,51
Francia	-34,27	-27,14	-52,11
Bélgica	-22,38	-80,89	-85,17
España	61,05	-10,81	43,64
Reino Unido	-14,37	-13,92	-26,29

Fuente: Carbunión y Eurostat

TABLA 3.7
*Evolución del empleo en la industria nacional del carbón
por zonas productoras, 1986-1989*

	1986	1987	1988	1989	Variación	%
Hulla y antracita						
León	12.877	12.587	12.445	12.117	-760	-5,90
Palencia	1.491	1.453	1.451	1.432	-59	-3,96
Asturias	28.376	27.625	27.156	26.021	-2.355	-8,30
Córdoba	1.279	1.268	1.204	1.192	-87	-6,80
Ciudad Real	424	422	385	388	-36	-8,49
Otros	7	7	3		-7	-100,00
Total hulla y antracita	44.454	43.362	42.644	41.150	-3.304	-7,43
Lignito negro	5.262	4.896	4.353	4.010	1.252	-23,79
Lignito pardo	2.168	2.200	2.141	2.160	-8	-0,37
Totales	51.884	50.458	49.138	47.320	-4.564	-8,80

Fuente: IRMC y Estadística Minera de España

El empleo experimentó en la minería de la hulla y la antracita un retroceso algo menor que la producción (7,43 por ciento), lo que supuso la pérdida de 3.304 puestos de trabajo. Unos datos que contrastan con lo acontecido en el sector del lignito negro, que nuevamente sobresale por la envergadura del ajuste (tabla 3.7).

La comparación de los porcentajes de reducción de la plantilla de interior en los diferentes países comunitarios no ofrece lugar a dudas a la hora de calificar el proceso de ajuste español como el más tímido del conjunto de países de la Comunidad (tabla 3.8): entre 1986 y 1990, dicho porcentaje fue en España el 10 por 100 del alcanzado en Alemania, el 5 por 100 del registrado en el Reino Unido, el 3,5 por 100 del logrado en Francia, y el 2 por 100 del resultante de la drástica reconversión belga.

TABLA 3.8
*Variación porcentual de la plantilla de interior de carbón CECA
en varios países europeos*

	1976-1986	1986-1990	1976-1990
Alemania	1,23	-17,37	-16,35
Francia	-48,82	-49,74	-74,28
Bélgica	-24,86	-87,97	-90,96
España	-5,08	-1,79	-5,17
Reino Unido	-36,44	-33,75	-49,14

Fuente: Carbuni3n y Eurostat

El retraso y la lentitud, patentes en estos primeros a3os, se convertir3n en una de las caracter3sticas m3s singulares del inevitable proceso de reestructuraci3n de la industria espa3ola del carb3n. Una caracter3stica negativa no s3lo por la cuant3a de los recursos p3blicos que ser3 preciso inyectar para sostener artificialmente un sector cuyo ajuste se va a demorar en exceso, sino, fundamentalmente, porque su mantenimiento —convertido en el fin principal, cuando no 3nico, de los diversos agentes sociales e institucionales— inhibir3 el desarrollo alternativo de las comarcas mineras⁹. No conviene olvidar que las

⁹ Las presiones de los sindicatos, los empresarios y la poblaci3n en favor de una intervenci3n de la Administraci3n que permita el mantenimiento de las empresas no competitivas, no debe ocultar el hecho fundamental de que «el empleo de subvenciones para mantener tales sectores

experiencias europeas apoyan la idea de que la recuperación de los territorios en declive se relaciona inversamente con el retraso y directamente con la contundencia de la reconversión. Aplazar este proceso o emprenderlo temerosamente, como se ha hecho en la industria española del carbón, es la forma más eficaz de impedir la reversión del declive.

La disminución de las plantillas en una proporción menor que la producción acarrió una caída de los rendimientos del 2,5 por 100 en la industria de la hulla y la antracita (363 toneladas anuales/trabajador en 1986 frente a 354 en 1989). No obstante, el rendimiento de interior en la minería de la hulla, que había crecido un 20 por 100 en 1989 respecto al nivel de 1986, se apartó de la media nacional. Pese a ello, la minería española seguía estando muy alejada de los principales productores europeos. En algunos casos, además, las diferencias, tanto en términos absolutos como relativos, habían aumentado (tabla 3.9). Así, los rendimientos crecieron un 38 por 100 y un 33 por 100 en Francia y el Reino Unido, respectivamente; con lo que, por ejemplo, la diferencia entre las minas inglesas y españolas, que ascendía a 240 kilos/hombre/hora en 1986, se elevó hasta 353 kilos/hombre/hora en 1989.

TABLA 3.9
*Rendimiento de interior en la minería de la hulla
en varios países europeos (kilos/hombre/hora)*

	Alemania	Francia	Bélgica	Reino Unido	España
1986	602	427	321	512	273
1987	616	493	312	574	274
1988	630	650	338	633	292
1989	645	590	321	681	328

Fuente: Eurostat

En definitiva, durante los tres primeros años de aplicación del NSCCT los cambios en la industria nacional del carbón, y muy especialmente en la minería de la hulla y la antracita, fueron mínimos. El análisis realizado hasta

solamente ralentiza la mejora de la economía y limita el nivel de vida a largo plazo de la nación» (Porter, 1990, 30).

aquí anticipa que, en todo caso, resultaron insuficientes para que la situación económica de las empresas mejorara o, al menos, no siguiera deteriorándose. Trataremos ahora de comprobarlo valiéndonos, pese a sus deficiencias, de la *Estadística Minera de España*, puesto que es la única fuente publicada que contiene la información precisa para llevar a cabo tal análisis.

TABLA 3.10
*Viabilidad económica de la minería nacional
de la hulla y la antracita, 1986-1989*

	1986	1987	1988	1989	Variación %
Valor producción (millones ptas.)	136.727	127.368	131.502	138.996	1,66
Costes (millones de ptas.)					
Gastos de personal	111.256	113.303	121.530	129.094	16,03
Consumo de materiales	15.448	13.611	16.065	17.460	13,02
Energía	9.086	9.671	11.474	10.022	10,30
Contratas	15.112	12.201	9.626	11.247	-25,58
Otros servicios empleados	11.646	14.153	14.796	14.283	22,64
Total costes	162.548	162.939	173.491	182.106	12,03
Diferencia (Ingresos – Costes)	-25.821	-35.571	-41.989	-43.110	66,96
Producción (miles de toneladas)	16.158	14.279	14.260	14.578	-9,78
Plantilla	44.454	43.362	42.644	41.150	-7,43
Gasto de personal medio (ptas./trabajador)	2.502.722	2.612.956	2.849.873	3.137.157	25,35
IPC	100	104,60	110,67	118,30	18,30
Precios y costes medios (ptas./tonelada)					
A. Precio del carbón nacional	8.461	8.920	9.222	9.535	12,69
B. Coste del carbón nacional	10.059	11.411	12.166	12.492	24,18
C. Precio carbón térmico importado	5.259	3.751	4.396	5.177	-1,56
D. Diferencia (C - B)	-4.800	-7.660	-7.770	-7.315	52,38
E. Relación (B/C)	1,91	3,04	2,77	2,41	26,18

Fuente: IGME, IRMC, INE y *Estadística Minera de España*

La tabla 3.10 contiene los datos esenciales para analizar la viabilidad económica del sector hullero y antracitero español entre 1986 y 1989. Antes de exponer las principales conclusiones que de ellos se derivan, conviene realizar

algunas advertencias. En primer lugar, los datos sobre costes de producción están subestimados, pues la *Estadística Minera* no ofrece información sobre todos los costes de las empresas, y algunos de los que omite son tan relevantes como las amortizaciones. Esto significa que la situación real del sector es más negativa que la que cabe deducir de los datos utilizados, sin que resulte posible especificar en qué medida lo es, ante las parcas —en realidad nulas— explicaciones que sobre la metodología empleada ofrece esta fuente estadística.

En segundo lugar, aunque se incluye el valor de la producción y, por diferencia entre éste y los costes, se obtiene una aproximación al resultado global de la industria, el punto clave para deducir la capacidad competitiva de la minería española consiste en comparar los costes de las empresas con los precios internacionales. Éstos se refieren al carbón extranjero puesto en puerto español, es decir, no incluyen los gastos precisos para transportarlo hasta el almacén de la central térmica. Unos gastos que pueden llegar a ser cuantiosos dependiendo de la distancia a recorrer. Ahora bien, esto realmente no es una ventaja en la que pueda basarse la viabilidad del carbón nacional, es más bien una desventaja para las centrales térmicas ubicadas lejos de la costa. En efecto, en un mercado eléctrico liberalizado, se verían obligadas a soportar unos costes de combustible superiores a los de aquellas centrales establecidas en las proximidades de los puertos de entrada del mineral importado. En buena lógica, por tanto, cabría esperar el traslado de las instalaciones generadoras de energía de las zonas donde el carbón resulta más caro a aquéllas donde es más barato, y si esto acontece los costes de transporte se volverían en contra de la minería nacional.

Por otro lado, la no inclusión en el análisis de los costes de transporte entre el puerto y el parque de la central térmica se puede considerar contrarrestada, al menos en parte, por el superior poder calorífico del mineral importado, pues frente a las 6.400 termias/tonelada de promedio de éste, la hulla y la antracita nacionales no alcanzan las 5.500.

Una vez hechas estas precisiones, pasemos a examinar las conclusiones más relevantes. Destaca, en primer lugar, el débil crecimiento del valor de la producción (1,66 por 100), conseguido gracias al incremento del precio medio de venta (12,69 por 100), puesto que las toneladas extraídas cayeron casi un 10 por 100. No obstante, el aumento de este precio se quedó por debajo de la inflación (los precios subieron un 18,30 por 100 entre 1986 y 1989), y lo mismo

le sucedió a la variación de los costes totales (12 por 100). Se puede hablar, por tanto, de una cierta contención de los gastos, aunque insuficiente para aminorar la pérdida global, que pasó de 25.800 millones de pesetas en 1986 (el 19 por 100 del valor de la producción) a 43.110 millones en 1989 (el 31 por 100 de dicho valor).

Los costes por tonelada, en cambio, crecieron más del doble que los costes totales. Esto significa que la contención (en términos reales) de estos últimos se consiguió restringiendo la actividad, y no mejorando la eficiencia económica de las explotaciones. El factor determinante de la evolución de los costes medios fueron los gastos de personal (obsérvese que representan el 70 por 100 de los costes), pues, aunque su monto total sólo se incrementó un 16 por 100, el resultado obtenido al dividirlo entre las toneladas producidas se elevó casi un 29 por 100. En última instancia, detrás de este porcentaje está el retroceso de los rendimientos y la evolución de los salarios mineros. La media de estos últimos (incluyendo las cuotas sociales) se situó en 3,1 millones de pesetas en 1989, un 24 por 100 por encima de su nivel en 1986, es decir, un crecimiento seis puntos porcentuales superior al de la inflación.

La paradoja de que el minero ganara un 24 por 100 más (un 6 por 100 más en términos reales) y produjera un 2,5 por 100 menos explica el deterioro progresivo de la industria nacional. Resulta obvio que el crucial problema de mantener la actividad en una industria como la carbonera sólo admite dos soluciones: o mejorar los rendimientos hasta el punto de que el reparto de los elevados salarios entre la producción se traduzca en unos costes por tonelada adecuados para competir, o rebajar los salarios hasta conseguir ese mismo efecto. Cuando ninguna de las dos soluciones, por cuestiones de índole técnica o social, es posible, la industria no puede sobrevivir, salvo que se transfieran hacia ella recursos procedentes del resto de la sociedad.

La auténtica realidad de la posición competitiva de la industria española de la hulla y la antracita queda de manifiesto al comparar sus costes medios con el precio internacional del carbón: si en 1986 aquéllos superaban en un 91 por 100 al precio internacional, en 1989 lo hacían en un 141 por 100. Y es que, al crecimiento de los costes, se sumó el brusco descenso que las cotizaciones internacionales experimentaron en 1987 (algo ante lo cual las subidas de los dos años siguientes sólo sirvieron para que el precio de 1989 fuera similar al de

1986). El sector se encontraba en 1989 aún más lejos de la viabilidad económica que en 1986.

Además de los precios internos de venta, que el mecanismo del NSCCT situaba muy por encima de los vigentes en el mercado mundial, sólo las ayudas a la minería permitían la continuidad de las empresas españolas, ocultando la auténtica realidad de un sector incapaz de alcanzar el estándar absoluto de productividad al que se refiere Porter (1990, 31):

La exposición a la competencia internacional crea para cada sector un estándar absoluto de productividad, necesario para hacer frente a los rivales extranjeros, no sólo un nivel relativo de productividad en comparación con otros sectores dentro de su economía nacional. Incluso si un sector es relativamente más productivo que otros en el país y puede atraer los necesarios recursos humanos y de otros tipos, será incapaz de exportar (o incluso, en muchos casos, de mantener su posición frente a las importaciones) a menos que también sea competitivo frente a los rivales extranjeros.

La industria española del carbón ni era competitiva frente a los rivales extranjeros ni era más productiva que otros sectores económicos españoles. Por ello, su progresivo desmantelamiento no podía incidir negativamente en la productividad. El único problema consistía en que numerosas comarcas tenían en ella la única actividad económica. El espacio condicionó la política económica: los costes de la reconversión son mayores si los afectados están muy concentrados en el espacio (Garrido, 2002).

Cabría objetar que los datos agregados, fruto del insuficiente proceso de reestructuración puesto en marcha por el NSCCT, no ofrecen una idea exacta de lo que realmente estaba sucediendo en las distintas regiones. No en balde el tipo de explotación dibuja una nítida línea divisoria entre las dos grandes zonas productoras de hulla y antracita (Asturias, por un lado, y Castilla y León, por otro), donde la actividad subterránea es predominante, y el resto de las regiones, caracterizadas por un mayor peso del laboreo a cielo abierto. Si a todo esto añadimos la presencia de una gran empresa (Hunosa) en el sector hullero asturiano, es lógico suponer que los datos globales puedan esconder realidades regionales muy diferentes.

Y, en efecto, así es. Pero sólo hasta cierto punto. Es de sobra conocido que la situación económica y competitiva de Hunosa es, con mucho, la más deteriorada del sector, y que su enorme peso en la industria nacional del carbón influye notablemente en los datos globales. ¿Era competitiva la minería española sin Hunosa? Veamos para comprobarlo hasta qué punto era viable la

minería leonesa, a la que tomaremos como ejemplo del sector privado de la industria.

TABLEA 3.11
Viabilidad económica de la minería leonesa, 1986-1989

	1986	1987	1988	1989	Variación %
Valor producción (millones ptas.)	50.386	49.674	49.805	53.203	5,59
Costes (millones de ptas.)					
Gastos de personal	30.325	31.250	32.742	34.087	12,41
Consumo de materiales	4.898	4.128	4.881	5.716	16,70
Energía	2.770	3.341	3.652	2.956	6,71
Contratas	5.836	4.865	4.197	4.151	-28,87
Otros servicios empleados	4.588	6.025	6.015	5.976	30,25
Total Costes	48.417	49.609	51.487	52.886	9,23
Diferencia (Ingresos – Costes)	1.969	65	-1.682	317	-83,90
Producción (miles de toneladas)	5.933	5.614	5.550	5.698	-3,96
Plantilla	12.877	12.587	12.445	12.117	-5,90
Gasto de personal medio (ptas./trabajador)	2.354.974	2.482.720	2.630.936	2.813.155	19,46
Precios y costes medios (ptas./tonelada)					
A. Precio del carbón leonés	8.492	8.848	8.974	9.337	9,95
B. Coste del carbón leonés	8.161	8.837	9.277	9.282	13,72
C. Precio carbón térmico importado	5.259	3.751	4.396	5.177	-1,56
D. Diferencia (C – B)	-2.902	-5.086	-4.881	-4.105	41,40
E. Relación (B/C)	1,55	2,36	2,11	1,79	15,48

Fuente: IGME, IRMC y *Estadística Minera de España*

Los dos parámetros utilizados para analizar la situación de la industria del carbón (el resultado global y la comparación entre los costes medios y el precio internacional del mineral) alcanzaron valores más favorables en la minería leonesa, aunque ambos eran, también en León, más negativos en 1989 que en 1986 (tabla 3.11). Así, el margen positivo entre ingresos y costes, cercano a los 2.000 millones de pesetas en 1986, se redujo a 317 millones en 1989; y el coste medio de producción, un 55 por 100 más alto que el precio internacional del carbón en 1986, se situaba un 79 por 100 por encima de ese

precio en 1989. Es cierto que los costes medios de la minería leonesa eran muy inferiores al promedio nacional, y que crecieron más moderadamente en los últimos años de la década de los ochenta. Sin embargo, su incapacidad para competir con el carbón extranjero resultaba manifiesta.

Nótese, sin embargo, que en la provincia sí se consiguió mejorar la eficiencia de las explotaciones (los rendimientos aumentaron un 2 por 100), y que tanto los salarios como su crecimiento no alcanzaron la media nacional. En la minería leonesa el aumento de los rendimientos compensó el incremento de los salarios reales (1 por 100), pero este hecho positivo se vio neutralizado por el débil crecimiento de los precios de venta, que no alcanzó ni siquiera el 10 por 100. Los avances logrados se revelaron, por tanto, insuficientes para mejorar la situación de la industria leonesa del carbón.

El hecho de que en 1986 los precios medios del carbón en León y en el conjunto del país fueran prácticamente iguales, y de que con la entrada en vigor del NSCCT crecieran menos en la provincia, sugiere que en ésta el mineral extraído a cielo abierto tenía un peso mayor que en la otra gran región productora. Y, en efecto, mientras que en Asturias el carbón obtenido en las destrozadas en 1989 (281.000 toneladas) suponía un 4,4 por 100, en León (308.000 toneladas) representaba un 5,4 por 100. Pero lo más sobresaliente a la vista de estos datos consiste en la extraordinaria reducción que el NSCCT provocó en este tipo de explotaciones: frente a las cifras anteriores, en 1982 la minería de superficie aportaba el 16 por 100 del carbón leonés (945.000 toneladas) y el 14 por 100 del asturiano (1.009.000 toneladas). Se explica de esta forma la evolución negativa del importe de las contrataciones, la única partida de los costes de las compañías que disminuyó en el período que estamos considerando. Al menos, el NSCCT, al restringir las destrozadas, sí supuso un alivio para el medio natural.

La tabla 3.12 proporciona una imagen más ajustada a la realidad de la situación económica de la industria carbonera leonesa en 1989. Destaca, en primer lugar, el hecho de que el conjunto de las empresas del sector registrara unas pérdidas cercanas a los 7.000 millones de pesetas (en lugar de los beneficios de 317 millones que se deducen de los datos de la *Estadística Minera*). Esto significa que los costes reales de la minería leonesa resultaban por lo menos un 13 por 100 más elevados que los que se desprenden de la fuente oficial. Es decir, podemos considerar que, como mínimo, el coste de la

tonelada extraída rondaba las 10.500 pesetas y duplicaba holgadamente al precio del carbón importado.

TABLA 3.12

Patrimonio neto, resultados y plantillas en 1989 de las empresas carboneras leonesas con suministros subterráneos superiores a 40.000 toneladas

Empresa	Suministros subterráneos (kt)	Plantilla	Patrimonio neto (*)	Resultado (*)
MSP (Villablino)	1.029	2.721	3.006,0	-2.415,0
Vasco-Leonesa	977	1.599	10.244,8	1.234,5
Antracitas Gaiztarro	400	866	1.106,9	-441,4
Hulleras de Sabero	253	960	1.503,2	-1.004,1
Antracitas del Bierzo	138	424	-2.276,0	-854,7
Combustibles de Fabero	137	333	203,2	-585,5
Antracitas de Fabero	108	463	-1.018,7	-721,8
Antracitas de Matarrosa	103	118	480,5	254,9
Alto Bierzo	90	210	274,4	-21,0
Viloria Hermanos	83	200	1.029,2	50,9
Campomanes Hermanos	76	173	54,3	-31,5
Victoriano González	72	164	96,2	-126,3
Mínex	63	191	221,4	2,6
Carbones Montealegre	63	95	-24,6	-136,7
Antracitas de Besande	55	132	-205,8	-281,1
Antracitas de Brañuelas	52	286	386,0	-22,3
Carbonia+Busdongo	51	101	119,6	3,8
Antracitas de La Granja	51	83	65,3	0,5
Miñas Leonesas de Espina	51	190	-191,4	-208,4
Antracitas de Marrón	50	193	-703,7	-313,0
Hijos de Baldomero García	50	195	152,9	-49,8
Carbones San Antonio	48	160	20,7	-124,2
Antracitas del Salgueiro	47	106	97,1	1,6
Minera Peñarrosas	46	74	56,1	-19,5
Mina Carmen	41	81	-203,4	-62,9
Totales 25 empresas	4.134	10.118	14.494,2	-5.870,4
Resto (60 empresas)	874	1.999	317,3	-978,5
Totales León	5.008	12.117	14.811,5	-6.848,9

(*) Millones de pesetas.

Nota: el documento utilizado como fuente no suministra los datos del patrimonio neto y resultados de todas las empresas con suministros inferiores a 40.000 toneladas. Los que faltan corresponden a algunas de las compañías de menor dimensión (suministros por debajo de 12.000 toneladas), por lo que su ausencia no distorsiona de manera significativa los totales provinciales.

Fuente: Documento sin fecha de la Comisión de Seguimiento del NSCCT (Archivo de la Fundación de la Sociedad Hullera Vasco-Leonesa)

No menos llamativo resulta el hecho de que el signo negativo de los resultados predominara claramente en el grupo de las 25 mayores empresas. Sólo dos (la Vasco-Leonesa y Antracitas de Matarrosa) consiguieron beneficios significativos, otras cinco obtuvieron ganancias pero de escasa cuantía, y el 72 por 100 restante (18 empresas) cosechó pérdidas que deben ser calificadas como notables tanto por su importe absoluto como por su efecto en los fondos propios de las compañías. La idea de que también las empresas de mayor tamaño se encontraban en una situación crítica se confirma al analizar el grupo formado por las siete principales: si excluimos a la Vasco-Leonesa (la única con beneficios), las pérdidas de las demás oscilaron entre el 40 y el 288 por 100 de sus respectivos patrimonios netos.

Una circunstancia adicional, que completa el delicado escenario en el que se desenvolvía la minería leonesa al terminar la década de los ochenta, surge al comprobar que la desfavorable evolución iniciada en 1985 había llevado, en tan sólo cuatro años, a siete empresas a una situación técnica de quiebra. Los abultados patrimonios negativos de Antracitas del Bierzo, Antracitas de Fabero, Antracitas de Besande, Minas Leonesas de Espina, Antracitas de Marrón, Mina Carmen y (en menor medida) Carbones Montealegre, no permitían albergar prácticamente ninguna esperanza sobre su continuidad. Por lo demás, si los resultados no mejoraban se encontrarían en la misma situación otras seis empresas dentro del plazo de los dos años siguientes, entre ellas MSP y Hulleras de Sabero. Las plantillas de las trece compañías abocadas más claramente al cierre totalizaban 6.089 trabajadores, la mitad del empleo generado por la industria carbonera leonesa.

TABLA 3.13

*Ayudas autorizadas por la Comisión para cubrir pérdidas de explotación
(millones de pesetas)*

	1987	1988	1989	Total	%
Empresas con contrato programa	52.653	49.398	50.387	152.438	81,08
Suplementos de precio	11.770	11.182	12.625	35.577	18,92
Totales	64.423	60.580	63.012	188.015	100,00

Fuente: Decisiones de la Comisión Europea

La evolución del sector dejaba bien claro el fracaso del NSCCT. Un fracaso que quedó plenamente confirmado cuando las intervenciones de OFICO (suplementos de precio), en lugar de disminuir como estaba previsto, tuvieron que aumentar un 13 por 100 en 1989 (tabla 3.13). Una situación claramente insostenible como se iba a poner de manifiesto cuando la Comisión Europea decidió no autorizar en su totalidad la ayuda de 13.747 millones de pesetas que el Gobierno español preveía conceder a través de OFICO en 1990. La Comisión entendía que los aumentos observados o esperados de los precios en el mercado carbonero español deberían haber dado lugar a una contracción de las ayudas, y no a un aumento del 9 por 100 respecto a las del año anterior, tal y como pretendía la Administración española¹⁰. Por este motivo, limitó su cuantía al importe autorizado en 1989, es decir, 12.625 millones de pesetas.

No obstante, es preciso subrayar que el grueso de las ayudas (81 por 100) iba dirigido a las empresas con contrato-programa (Hunosa, Figaredo, Hullasa y La Camocha). Tanto el montante total percibido como el importe de la subvención por tonelada reflejaban el hecho de que estos productores se encontraban en una situación económica más delicada que el resto. En 1987, Hunosa y Figaredo obtuvieron ayudas que alcanzaron 17.074 y 15.262 pesetas por tonelada, respectivamente¹¹. Como la producción global de las cuatro compañías totalizó 4,292 millones de toneladas en 1988, la ayuda media por tonelada se situó en 11.500 pesetas. En 1989, con una producción similar (4,284 millones de toneladas) la ayuda ascendió a 11.760 pesetas por tonelada. Teniendo en cuenta que el pago compensatorio de OFICO afectaba a unos 4,4 millones de toneladas, resulta evidente la desproporción entre las «pérdidas» de uno y otro grupo de empresas: 2.700 pesetas/tonelada de media anual en las empresas que percibían suplementos de precio, frente a 11.800 pesetas/tonelada de media en las empresas con contrato-programa.

¹⁰ Decisión 91/594/CECA de 25 de julio, *DO L* 317 de 19 de noviembre de 1991.

¹¹ Decisión 88/505/CECA de la Comisión de 8 de septiembre de 1988.

4

La reestructuración oficial: primera parte (1990-1997)

4.1. El Plan de Reordenación del Sector del Carbón (1990-1993)

Durante sus tres primeros años de vigencia, el NSCCT, como hemos comprobado en el capítulo anterior, no sirvió para conseguir el objetivo de mejorar la competitividad de las explotaciones mineras. Por el contrario, la situación económica de las empresas empeoró y fue necesario un aumento de las ayudas que no encajaba con el carácter transitorio de la Decisión 2064/86/CECA, norma que obligaba a su progresiva disminución mediante la puesta en marcha de planes de reestructuración, racionalización y modernización.

Estos fueron los argumentos utilizados por la Comisión cuando, en diciembre de 1989, se dirigió al Gobierno español reclamándole un plan de reducción de las ayudas públicas a las empresas mineras sin contrato-programa, es decir, un recorte de los pagos que OFICO realizaba a las compañías eléctricas con el objeto de reembolsarles los suplementos de precio abonados a los productores de carbón¹². Unos meses más tarde, el 25 de julio de 1990, otra Decisión de la institución comunitaria reclamaría también el recorte de las ayudas a las empresas con contrato-programa.

¹² Decisión 90/1989 CECA de 20 de diciembre de 1989 (DO L 105 de 25 de abril de 1990).

En definitiva, lo que se le demandaba al Gobierno español era el inicio de un proceso de reestructuración similar al que estaban llevando a cabo, desde principios de la década de los ochenta, los demás Estados miembros. No obstante, debido a que la disminución inmediata de las ayudas colocaría en una situación crítica a las regiones vinculadas a la minería del carbón, la Comisión invitó al Ejecutivo español a presentar antes del 30 de junio de 1990 un plan que permitiera aligerar, en el horizonte del 31 de diciembre de 1993, los pagos compensatorios efectuados en el marco del NSCCT. Éste fue el origen del Plan de Reordenación del Sector del Carbón, presentado en Bruselas el 17 de julio de 1990 y dirigido a las empresas beneficiarias de las intervenciones financieras de OFICO; unas empresas que contaban en 1989 con una plantilla de 10.500 trabajadores, y cuya capacidad de producción rondaba los 4,4 millones de toneladas anuales¹³.

El plan, cuyo horizonte se extendía hasta el 31 de diciembre de 1993, contemplaba el recorte de los suplementos de precio, las líneas directrices de la reestructuración del sector carbonero español que se beneficiaba de las ayudas de OFICO, y las reducciones de actividad necesarias para conseguir los objetivos fijados. En un primer momento, la disminución de la capacidad de producción se fijó en 1,5 millones de toneladas (un 35 por 100 de la capacidad de las empresas receptoras de los suplementos de precio), y el descenso del empleo se cifró en 4.600 puestos de trabajo (un 44 por 100 de las plantillas de dichas compañías). Conforme a las previsiones iniciales del plan, a su término las

¹³ La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos creó, con fecha 22 de febrero de 1990, una Comisión Interministerial (Ministerios de Industria y Energía, Economía y Hacienda, y Trabajo y Seguridad Social) para llevar a cabo el diseño del plan. Los sindicatos exigieron la negociación de su contenido y, para conseguirlo, convocaron una huelga para el día 1 de marzo de 1990. Como consecuencia de estas movilizaciones se constituyó, el 5 de abril de 1990, una mesa tripartita, en la que se hallaban representados Carbunión, los sindicatos y la Administración del Estado. Se abrió, así, el proceso negociador reclamado por los trabajadores, aunque desde el primer momento se hizo patente la existencia de numerosos obstáculos en el camino hacia el consenso. Según José Antonio Martínez Fidalgo, subdirector general de la Vasco-Leonesa, «sindicatos y empresarios coincidían, en principio, en la necesidad de ampliar el alcance del plan a todas las empresas, no sólo a aquéllas que carecen de contratos-programa. Las centrales (UGT y CC.OO.) iban más allá en sus discrepancias de partida, ya que, aun admitiendo la inevitable pérdida de empleo, abogaban —y abogan— por una política de creación de puestos de trabajo que compense íntegramente el sacrificio laboral» (*Diario de León*, 7 de marzo de 1991). El Plan de Reordenación del Sector del Carbón fue aprobado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos el 28 de junio de 1990.

empresas afectadas por la reordenación que se mantuvieran en el mercado presentarían perspectivas de viabilidad económica a largo plazo¹⁴.

La materialización del plan requería la elaboración, antes del 31 de diciembre de 1990, de programas individuales donde se recogieran sus repercusiones en cada una de las empresas. Desde luego, sus consecuencias más importantes eran las que se referían a la disminución de la capacidad de producción. Ésta debía realizarse mediante el cierre total o parcial de minas, entendiéndose por cierre parcial una minoración de la actividad superior al 40 por 100. Las medidas de cierre se reforzaron con la prohibición de que las empresas inviables pudieran incrementar sus suministros de carbón a precio de referencia.

El Plan de Reordenación del Sector del Carbón recibió el oportuno respaldo legal el 31 de octubre de 1990, mediante una Orden ministerial que, sin contar con el apoyo expreso de empresarios y sindicatos¹⁵, supuso de hecho el primer plan de reestructuración de la minería privada del carbón en España (Vega, 2000).

Que la Orden ministerial de octubre de 1990 no se refiriera a las compañías con contrato-programa no quiere decir que la reestructuración que se iba a iniciar en nuestro país se limitara únicamente a las empresas que percibían suplementos de precios, sino que los caminos que, en un principio, siguieron las reordenaciones de ambos grupos se mantuvieron separados.

Así, el Gobierno español notificó también a la Comisión un plan para mejorar la competitividad de las tres empresas con contrato-programa. En él se contemplaba una rebaja de la capacidad de producción de 895.000 toneladas (23 por 100) y la pérdida de 6.541 empleos (32 por 100)¹⁶. Una vez examinado, la Comisión constataba que, dada la constante degradación de las condiciones

¹⁴ Los datos proceden de la Decisión de la Comisión 91/599/CECA de 19 de diciembre de 1990 (DOL 324 de 17 de noviembre de 1991).

¹⁵ El rechazo de las centrales sindicales al Plan de Reordenación se hizo patente en la huelga del 15 de enero de 1991, seguida por más del 80 por 100 de los trabajadores del sector. Los planteamientos sindicales se recogieron en un documento presentado el 1 de febrero de 1991 por las Federaciones Estatales de Minería de Comisiones Obreras y UGT. Bajo el título *Plataforma unitaria sobre la necesidad de una planificación concertada con los agentes sociales en el sector minero*, los sindicatos sólo admitían la reducción de empleo en los casos de agotamiento total del yacimiento, proponían medidas concretas de reindustrialización, consideraban necesario el diseño de una política minera que velara por los intereses de los recursos españoles y que redujera la excesiva dependencia que en materias primas mineras tenía nuestro país, exigían la elaboración de un plan energético nacional que apostara por el carbón nacional, y reclamaban una nueva fórmula de precios.

¹⁶ Los datos proceden de la Decisión de la Comisión 93/145/CECA.

geológicas, estos recortes no contribuirían a aumentar notablemente la competitividad de las tres compañías, ya que el coste de producción por tonelada seguiría aumentando. Pese a ello, autorizó las ayudas planificadas tras considerar, por un lado, que su importe no superaba al aprobado en 1990, y, por otro, que las medidas, al escalonar en el tiempo el cierre de los pozos que no tenían perspectivas de viabilidad económica, contribuirían a resolver los problemas sociales y regionales derivados de la evolución de la industria del carbón. Al mismo tiempo, la Comisión acogía favorablemente el hecho de que las ayudas a las tres empresas con contrato-programa se incluyeran en los presupuestos públicos. En otras palabras, la institución comunitaria saludaba los primeros atisbos de transparencia en las ayudas concedidas por el Estado a la industria carbonera española.

En lo que sigue nos referiremos al Plan de Reordenación del Sector del Carbón, es decir, a la reestructuración de la minería sin contrato-programa, o, para ser más precisos, de aquella parte de esta minería que percibía suplementos de precio, que es a la que se dirigió no toda, pero sí el grueso de la reestructuración. No obstante, conviene insistir en que ni las ayudas públicas ni los problemas de viabilidad eran exclusivos de la fracción del mercado a la que se dirigió. Dejando a un lado la minería amparada por contratos-programa, todas las empresas del denominado primer segmento (las que contaban con contratos de suministro al precio de referencia) percibían ayudas, ya que el precio al que vendían el carbón era superior al internacional, e incorporaba, por consiguiente, una subvención encubierta a los productores.

El Plan de Reordenación del Sector del Carbón se convirtió en una de las piezas de la planificación energética española. El Plan Energético Nacional 1991-2000, el último plan estatal de carácter vinculante en materia de generación de energía eléctrica, lo integró como uno más de sus mecanismos. En el PEN se fijaban, para el conjunto de la minería subterránea sin contrato-programa, los siguientes objetivos en el horizonte de 1994: reducir los costes de producción del carbón nacional, lo que permitiría una disminución de la cuantía de las ayudas de Estado; alcanzar una mejora de la productividad media en minería subterránea del 15 por 100; consolidar una capacidad a cielo abierto en torno a los seis millones de toneladas; mejorar los niveles de seguridad en las minas, mediante una acción coordinada de las comunidades autónomas; y

regenerar el tejido industrial en los entornos afectados por los cierres o reducciones de capacidad en la minería.

Las previsiones contenidas en el Plan Energético Nacional 1991-2000 se recogen en la tabla 4.1. En 1994, según estas previsiones, los rendimientos de la minería subterránea alcanzarían 572 toneladas anuales por trabajador, lo que significaba un incremento del 20 por 100 con respecto al nivel de partida de 1989 (superior, pues, al propio objetivo fijado). Por su parte, el coste medio de la termia de PCS, en pesetas constantes, disminuiría durante la vigencia del plan en casi un 10 por 100. El coste de estos avances se medía en términos de producción (13 por 100 menos), cierre de empresas (65) y, ante todo, pérdida de puestos de trabajo: más de 6.000 trabajadores se quedarían sin empleo a lo largo de los cuatro primeros años de vigencia del PEN, con lo que la plantilla subterránea de las empresas sin contrato-programa se vería aligerada un 28 por 100. Los costes de la reestructuración se completaban con una notable ayuda de 125.000 millones de pesetas, destinada a financiar sus distintas medidas.

TABLA 4.1

La reordenación de la minería subterránea en las empresas sin contrato-programa, según el PEN 1991-2000

	1989	1994	%
Plantilla	22.773	16.404	-28,0
Suministro térmico total (kt)	10.811	9.387	-13,2
Número de empresas	172	107	-37,8
Productividad (t/h/año)	475	572	20,4
Coste medio (ptas. 89/th PCS)	2,274	2,051	-9,8
Coste de la reordenación (millones de ptas. de 1990)		125.000	

Fuente: PEN 1991-2000

A la vista de estos planteamientos, es preciso preguntarse por la idoneidad de los objetivos de la planificación. ¿Si realmente tuvieran que competir en el mercado internacional, de qué les serviría a las empresas sin contrato-programa aumentar sus rendimientos un 20 por 100 o disminuir sus costes medios un 10 por 100, ante la distancia que las separaba de los niveles

exhibidos por los productores extranjeros? El punto clave no residía en que se consiguieran o no los objetivos marcados, sino en la irrelevancia de los propios objetivos.

La Comisión Europea, aunque conocía el estado real de la minería nacional, cuando instaba al Gobierno español a tomar medidas, lo hacía refiriéndose únicamente a la punta del iceberg del problema: los suplementos de precio, que no eran más que la calderilla de un sistema de ayudas que tenía en los precios de referencia su instrumento fundamental. El Gobierno español, por su parte, diseñó un plan para cumplir estrictamente con las exigencias comunitarias, la reducción de los suplementos de precio, desentendiéndose de los auténticos males del sector, que eran otros, más generales y difíciles de abordar. El paradójico resultado fue un plan que logró sus objetivos, pero que hizo que la industria carbonera española se alejara aún más de la viabilidad económica.

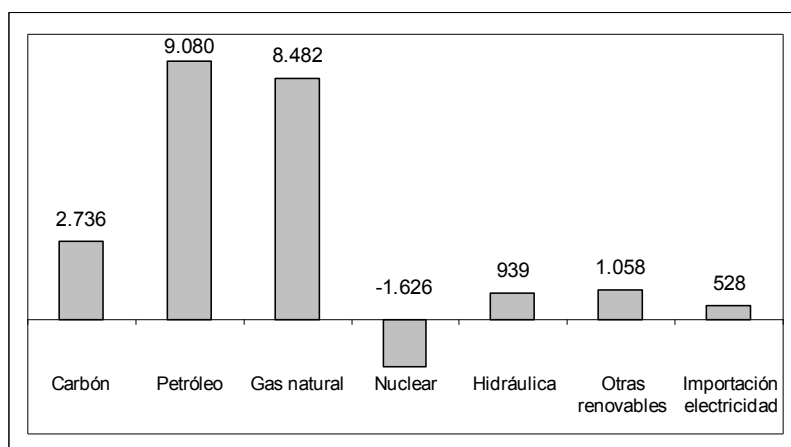
En cualquier caso, el PEN 1991-2000 significó, en línea con el Plan de Reordenación del Sector del Carbón, un recorte del peso del mineral nacional en la generación de electricidad. Fue la consecuencia del intento de lograr un adecuado equilibrio entre los grandes objetivos, en ocasiones contrapuestos, de la política energética: eficiencia, coste, diversificación, autoabastecimiento y protección medioambiental. A tal fin, la evolución prevista de la estructura de la demanda de energía primaria reflejaba un aumento del gas natural y de las energías renovables, un ligero descenso de la importancia relativa del petróleo y el carbón, y una disminución más pronunciada de la participación de la energía nuclear. En términos absolutos, sin embargo, la demanda de todas las fuentes de energía, salvo la nuclear, aumentaba en el período de planificación (figura 4.1).

Concretamente, el PEN preveía cubrir con carbón el 12,9 por 100 del aumento de la demanda de energía primaria, lo que suponía aumentar su consumo desde 18,8 millones de tec de 1990 hasta 21,5 millones de tec en 2000. La causa de este aumento radicaba en el nuevo equipamiento eléctrico planeado, un 22,5 por 100 de cuya potencia correspondía a centrales térmicas de carbón.

En principio, pudiera parecer que este incremento colisionaba con los objetivos de restricción de la producción de interior del Plan de Reordenación. Sin embargo, no era así. En primer lugar, porque el PEN recurrió al carbón obtenido a cielo abierto para evitar el elevado coste del carbón subterráneo; y, en segundo, porque un porcentaje creciente del consumo de carbón térmico

debería cubrirse con importaciones: el 47,7 por 100 en 2000, frente al 37,7 por 100 en 1990. El recurso a la hulla extranjera significaba un retroceso del 3,8 por 100 de la demanda de carbón térmico nacional, resultado neto de la caída del consumo de mineral subterráneo y del incremento del procedente de explotaciones a cielo abierto.

Figura 4.1
Diferencia entre la demanda de energía primaria de 1990
y la prevista en 2000 (ktep)



Fuente: PEN 1991-2000

El PEN justificaba el uso del carbón nacional por su contribución al logro de los objetivos de diversificación de las fuentes de energía y autoabastecimiento. No obstante, su consumo ocasionaba, además de graves impactos ambientales, mayores costes para el sistema energético, contrarios al objetivo de eficiencia. La descripción que se hace en el PEN de este último problema es sumamente ilustrativa. Por razones de autoabastecimiento, la Comunidad Económica Europea se había manifestado partidaria de que los países miembros permitieran un mayor coste del carbón nacional respecto al extranjero de hasta un 15 por 100, debiendo considerarse como ayuda de Estado cualquier importe adicional. El PEN exponía que en esas circunstancias la utilización de carbón nacional sería prácticamente nula, y que con un

«sobrecoste» del 100 por 100 se alcanzaría simplemente un grado de autoabastecimiento del 50 por 100, y esto utilizando únicamente carbón obtenido a cielo abierto, lo que provocaría la contracción del empleo minero hasta el 10 por 100 de su volumen en 1990. El PEN reconocía, pues, la carga que para el sistema energético y, en general, para el sistema económico español suponía la utilización de carbón térmico de origen nacional. Una carga que también se hacía claramente visible en los precios relativos de este recurso. Estos precios equivalían a pagar por el barril de petróleo entre 55 y 78,5 dólares, cuando, en 1990, la cotización al contado del barril de Brent ascendía a 24 dólares¹⁷.

Sorprendentemente, en el PEN se reconocía un papel positivo al NSCCT como instrumento para garantizar una oferta estable y cada vez más competitiva de carbón nacional. Si bien esa mayor competitividad se hacía descansar, como ya se ha apuntado, en las explotaciones a cielo abierto, a las que se hicieron extensivas algunas de las supuestas ventajas del NSCCT. De esta forma, aunque el precio del mineral obtenido en las cortas continuaría fijándose libremente, pasaría, también, a estar referido a contratos de suministro a largo plazo. Circunstancia que permitiría, en opinión del planificador, la adecuada explotación de las principales reservas a cielo abierto y un descenso de sus precios de venta. Asimismo, a partir del 1 de enero de 1991, las compensaciones por almacenamiento abonadas a las centrales térmicas se aplicarían a todos los carbones amparados por contratos a largo plazo, independientemente de que el precio fuera el de referencia o uno pactado libremente, e incluirían, por tanto, el mineral procedente de las destrozadas¹⁸.

En cualquier caso, este carbón, cuyo consumo estimado aumentaba un 60 por 100 en el período de planificación, se convirtió en la pieza fundamental para alcanzar uno de los objetivos del PEN: la aproximación gradual del precio medio del carbón térmico nacional al coste marginal a largo plazo del importado. Ésta fue la razón de que los nuevos grupos de potencia eléctrica de carbón nacional, que en todos los casos eran ampliaciones de centrales en cuencas en explotación, se abastecieran con producción obtenida a cielo abierto.

¹⁷ *BP Statistical Review of World Energy 2000*.

¹⁸ Orden de 14 de febrero de 1992 (*BOE* 46 de 22 de febrero). La compensación por gastos de almacenamiento se desglosó en dos componentes: uno destinado a compensar los gastos de financiación de las existencias; y el otro, a resarcir a las térmicas de las mermas físicas.

Hacia la misma finalidad de reducción de los precios, se encaminaban tanto los recortes de actividad de las explotaciones menos productivas propiciados por el Plan de Reordenación como el aumento del consumo de hulla importada en las centrales que se seguirían (y se siguen) denominando, a pesar de ello, «de carbón nacional». A este mineral importado le reservaba el PEN 1991-2000 dos objetivos adicionales, relacionados con las reservas de carbón y con la protección del medio ambiente.

En efecto, la mezcla del mineral nacional con el importado permitiría mitigar, en parte, el pesimismo de las previsiones relativas a la duración de las reservas, que el PEN fijaba en 25 años para el carbón CECA y en 14 para el lignito pardo. Es cierto que este tipo de cálculos está sujeto a un alto grado de incertidumbre, puesto que la definición de reserva se aplica a la parte de los recursos susceptible de ser explotada a un coste inferior al precio vigente, algo que puede verse alterado por la propia evolución del mercado o por aquellos avances tecnológicos que, al rebajar los costes de extracción, convierten en reservas explotables recursos que antes no lo eran. Pero tampoco hay que olvidar que, en la estimación realizada, el precio de venta que servía para catalogar un recurso carbonífero como reserva resultaba considerablemente más elevado que el vigente en el mercado mundial. No obstante, y a pesar de las importaciones, el PEN reconocía que las reservas de carbón limitaban las posibilidades de ampliación de la potencia eléctrica.

La otra misión encomendada al carbón de importación se revelaba, si cabe, más trascendental pues consistía en disminuir las emisiones de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno de las centrales térmicas. Una posible medida para cumplir los límites establecidos por la Directiva 88/609/CEE era disminuir el contenido de azufre de los combustibles empleados, algo que podía lograrse con la hulla de importación debido a su mayor calidad medioambiental.

En resumen, el PEN 1991-2000 reconocía los graves problemas competitivos y medioambientales de la industria nacional del carbón. Pese a ello, este mineral seguiría desempeñando un papel esencial en la generación de energía eléctrica. Ahora bien, dadas las limitaciones de la minería subterránea española, debería recurrirse fundamentalmente al carbón de importación y al obtenido en explotaciones a cielo abierto para cubrir los futuros incrementos de la demanda. El mantenimiento de las explotaciones de interior se justificaba invocando los objetivos de diversificación de las fuentes y autoabastecimiento;

pero, para lograr la necesaria disminución de las ayudas al sector, se evidenciaba inevitable su reestructuración. Una reestructuración que, en consonancia con la filosofía del Plan de Reordenación, no iba a tener su pieza fundamental en la disminución de la capacidad de producción de las empresas inviables económicamente (que eran la mayoría), sino en su recorte en aquéllas calificadas como tales porque no lograban cubrir sus costes vendiendo al precio de referencia. Esto, claro está, dejaba al margen del proceso un buen número de explotaciones cuya incapacidad para competir, incluso tras las disminuciones previstas de empleo y costes, resultaba manifiesta.

Con estos planteamientos, la primera reestructuración de la industria nacional del carbón no ponía sobre la mesa los auténticos males de la minería española. Salvar la enorme diferencia de eficiencia que la separaba de los grandes productores mundiales con recortes de plantilla y la incorporación de mejoras técnicas era, simplemente, imposible. En lugar de reconocerlo abiertamente y planificar una decidida actuación reconversora, la política carbonera se limitó a expulsar del mercado a las empresas más débiles, beneficiando indirectamente a las principales compañías privadas. A continuación analizaremos detenidamente los mecanismos de esta política y sus efectos en la minería nacional de la hulla y la antracita.

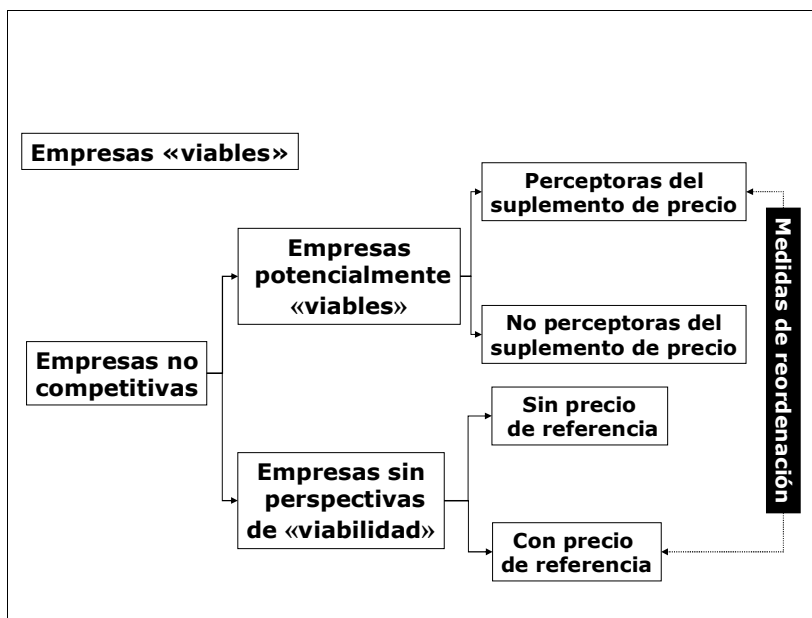
4.1.1. Los mecanismos de la reestructuración

Sin lugar a dudas, suprimir los suplementos de precio a partir del 31 de diciembre de 1993 suponía, de hecho, cerrar todas las explotaciones cuyos costes de producción no evolucionaran a la baja hasta quedar por debajo del precio de referencia. Pero el cierre de una mina implicaba cuantiosos costes sociales y regionales, además de la pérdida de las inversiones realizadas por la compañía, que consisten, por lo general, en activos muy específicos no utilizables en otras actividades.

Así pues, se consideró conveniente, en primer lugar, suavizar el objetivo y plantearse, en lugar de la supresión, la disminución de los suplementos de precio (en definitiva, era lo que reclamaba la Comisión); y, en segundo lugar, tratar de lograrlo minimizando costes y compensando de alguna manera aquéllos que se evidenciaran inevitables. Para ello se subdividió el

sector en dos grandes grupos de empresas (figura 4.2), atendiendo al criterio de si los costes de producción se situaban por encima (empresas no competitivas) o por debajo del precio de referencia (empresas «viables»). Las primeras se dividieron, a su vez, en potencialmente viables y empresas sin perspectivas de viabilidad, en función de que, en el futuro, fueran capaces, o no, de eliminar sus pérdidas vendiendo al precio de referencia. Las medidas de la reestructuración no iban destinadas a todas las empresas con problemas de competitividad, sino únicamente a las potencialmente viables que vinieran percibiendo el suplemento de precio, y a las empresas sin perspectivas de viabilidad acogidas al precio de referencia (con independencia de que percibieran o no los suplementos de precio).

Figura 4.2
*Clasificación de las empresas carboneras
en el Plan de Reordenación del Sector del Carbón*



Fuente: Elaboración propia

Con estas premisas, casi inmediatamente se comenzó a preparar la aplicación del plan. Así, el 18 de julio de 1990 —es decir, el día siguiente de su presentación en Bruselas— la Comisión de Seguimiento del NSCCT acordó constituir un grupo de trabajo para el estudio de las medidas que deberían adoptarse para hacerlo operativo. Tres meses más tarde, tras reconocer que con la puesta en marcha del NSCCT no se había operado un saneamiento satisfactorio en la minería del carbón, el grupo elevó a la Comisión de Seguimiento varias propuestas¹⁹.

Para las empresas carboneras, la más significativa resultó ser la referida a los suministros que cada una de ellas contrataba anualmente a precio de referencia (que continuarían refiriéndose exclusivamente al carbón subterráneo): la pretensión era que tuvieran como límite máximo los efectuados en 1989, salvo excepción muy justificada y aprobada por la Comisión de Seguimiento. La idea consistía sencillamente en que sólo las empresas viables pudieran incrementar sus suministros a precio de referencia. En cambio, las inviables debían optar entre acogerse a las medidas de cierre (total o parcial) o mantener sus entregas de carbón a precio de referencia como máximo al nivel de 1989. Para el resto del mineral susceptible de ser contratado a largo plazo, se mantenía el principio de la negociación libre y directa entre productores y consumidores, siempre sobre la base de un plan estratégico.

El grupo de trabajo planteó también la conveniencia de suprimir la figura de las asociaciones de empresas con producción inferior a 50.000 toneladas anuales, aunque respetando el derecho de las constituidas entre 1987 y 1989 a suscribir contratos de suministro a precio de referencia. Era la prueba inequívoca de que esa figura no había respondido a los objetivos fijados.

Terminaba el documento del grupo de trabajo refiriéndose a la financiación de la reestructuración. El coste de las medidas debería ser sufragado con fondos del Estado y de OFICO, pero de manera que los desembolsos de este último quedaran compensados con la disminución del importe de la factura del carbón. Esta disminución sería consecuencia del descenso de los suministros a precio de referencia, de su sustitución por carbones nacionales procedentes de explotaciones a cielo abierto, del progresivo aumento de las importaciones y de la reducción de las existencias en los parques

¹⁹ Propuesta de acuerdos a la Comisión de Seguimiento del NSCCT de fecha 19 de octubre de 1990 (Archivo de la Fundación Hullera Vasco-Leonesa).

de las centrales hasta el nivel de las técnicamente necesarias. Si la rebaja de la factura del carbón no llegaba a cubrir las aportaciones previstas de OFICO, la diferencia se incorporaría a los presupuestos públicos. Como los recursos de OFICO procedían en última instancia de la tarifa eléctrica, la propuesta suponía mantener inalterado, durante la vigencia del plan, el porcentaje de dicha tarifa destinado directa o indirectamente a subvencionar el carbón nacional.

Sobre la base del documento elaborado por el grupo de trabajo, la Comisión de Seguimiento del NSCCT, el 22 de octubre de 1990, adoptó el acuerdo de que los suministros de cada empresa a precio de referencia correspondientes a 1991, 1992 y 1993 no superaran el suministro real de 1989, salvo que la empresa, en el desarrollo de sus planes estratégicos, hubiera contribuido al cumplimiento de los objetivos del NSCCT²⁰. Esta excepción se intentó concretar en las reuniones siguientes, hasta que en la celebrada el 18 de abril de 1991 se precisaron los requisitos para que una compañía minera se considerara una excepción a la norma de la limitación de los suministros.

En primer lugar, debería ser positivo un ratio cuyo objetivo era estimar, partiendo de los datos del trienio 1987-1989, el patrimonio neto de la empresa al finalizar el período de reestructuración. El valor positivo de este indicador se consideraba imprescindible de cara a la viabilidad futura de la compañía. La segunda condición consistía en que igualmente resultara positivo el patrimonio neto el 31 de diciembre de 1990. En tercer lugar figuraba la exigencia de que la compañía, durante la vigencia del NSCCT, hubiera cumplido razonablemente sus obligaciones con los organismos públicos. El cuarto requisito obligaba a las empresas a garantizar un grado de autofinanciación mínimo, en concreto que la relación entre los recursos propios y los ajenos fuera igual o superior a 35/65. En quinto lugar figuraba la condición de que la calidad de los carbones se ajustara a los requerimientos ambientales. El sexto condicionante se refería a que, según las últimas previsiones, los suministros anuales en el período 1991-1993 superaran a los realizados en 1989.

Las compañías mineras que cumplieran todos los requisitos podrían aumentar sus suministros. Los casos de aquéllas que cumplieran, o se comprometieran a cumplir, el segundo (neto patrimonial positivo) y el tercero (autofinanciación), y, además, llegaron a un acuerdo con la Administración para

²⁰ Exposición del director general de Minas y de la Construcción recogida en el acta número 37 de fecha 18 de abril de 1991.

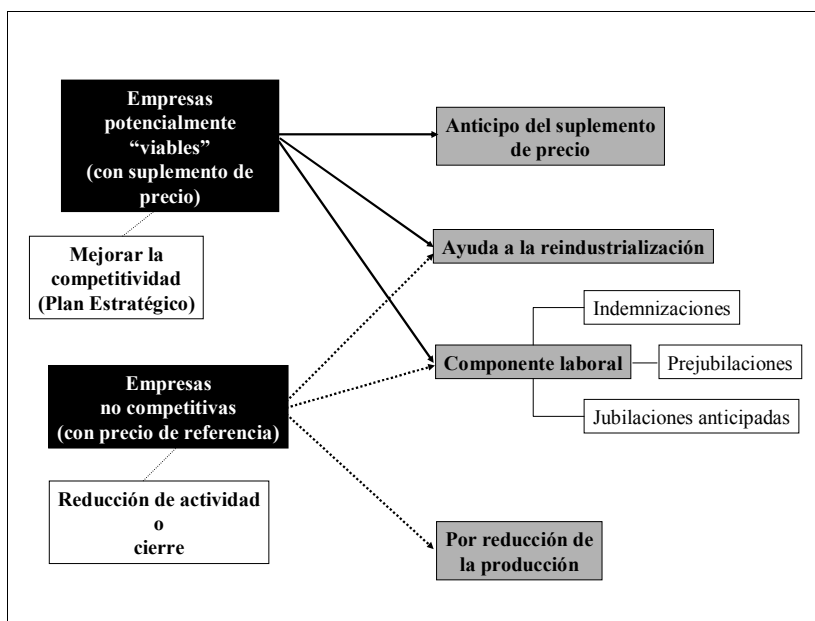
aplazar su deuda, serían analizados para decidir si procedía autorizar el incremento (excepciones especiales). El resto de las empresas debía optar entre mantener sus suministros a precio de referencia al nivel, como máximo, de los efectuados en 1989, o acogerse a las medidas de reordenación, es decir, contraer de forma sustancial su producción.

Estos relevantes acuerdos de la Comisión de Seguimiento del NSCCT se superpusieron a la regulación legal de la reestructuración contenida en la escueta Orden ministerial de 31 de octubre de 1990, cuyas disposiciones se desarrollaron mediante las Resoluciones de la Delegación del Gobierno en la Explotación del Sistema Eléctrico de fecha 10 de diciembre de 1990 y 30 de julio de 1991, y fueron complementadas por las Órdenes ministeriales de 14 de febrero de 1992 y 30 de abril de 1993.

A través de estas normas se diseñaron cuatro mecanismos, que, en forma de ayudas o compensaciones financieras, se pondrían, o no, en juego en función del grupo en el que quedara incluida la empresa (figura 4.3) y de las características específicas de su reestructuración. Estos cuatro mecanismos fueron el anticipo del suplemento de precio, la compensación de la reducción de la producción, la compensación de los aspectos laborales y las ayudas a la reindustrialización. Analizaremos seguidamente el papel de cada uno de ellos en el incipiente proceso de racionalización de la industria carbonera privada.

La reestructuración de las empresas potencialmente viables tenía como objetivo mejorar su competitividad mediante el descenso de sus deudas y costes, lo que conllevaría una mejora de sus resultados y, por consiguiente, una disminución de las ayudas. Si la productividad avanzaba lo suficiente, sería incluso posible una rebaja de los precios que recortara las diferencias con los vigentes en el mercado mundial. Pero todo ello requería recursos con los que acometer las inversiones precisas y cancelar una parte del pasivo. Para conseguirlos, se estableció la posibilidad del pago anticipado del suplemento de precio correspondiente al cuatrienio 1990-1993. La condición era, lógicamente, destinar su importe a la financiación de un plan estratégico. La subvención percibida se puede considerar una ayuda destinada a cubrir pérdidas de explotación, según la terminología de la Decisión 2064.

Figura 4.3
Ayudas del Plan de Reordenación del Sector del Carbón



Fuente: Elaboración propia

Ambos, anticipo y aportación del productor, debían destinarse prioritariamente a cancelar, al menos, la mitad de la deuda originada por cargas acumuladas del pasado. Cumplida esta condición, se podría aplicar el importe restante a financiar inversiones rentables que crearan o mantuvieran puestos de trabajo. En cualquier caso, los beneficiarios renunciarían a la percepción del suplemento de precio a partir de 1993. Desde este año, por tanto, el problema (de los suplementos de precio, no de la viabilidad) quedaba resuelto para el grupo formado por las unidades potencialmente viables.

Los tres mecanismos restantes tenían como destinatarias a las empresas inviables. Éstas debían proceder al cierre de sus explotaciones o a una reducción parcial de sus suministros de origen subterráneo a las centrales térmicas. En cualquier caso, la minoración media anual sería, al menos, del 40 por 100 en el cuatrienio 1990-1993, con relación a los suministros realizados en el trienio 1987-1989; para ello venían obligadas a presentar a la Administración un plan de disminución de la actividad antes del 31 de diciembre de 1990. En

contrapartida percibirían un pago compensatorio canalizado a través de las compañías eléctricas. Como de costumbre, una vez aprobado por la Delegación del Gobierno en la Explotación del Sistema Eléctrico, OFICO liquidaba el importe correspondiente a la eléctrica, y ésta se lo hacía llegar a la empresa minera. En definitiva, estos pagos compensatorios, que eran incompatibles con los suplementos de precio, se financiaban, al igual que éstos, con cargo a la tarifa eléctrica.

El pago compensatorio tenía dos componentes: la compensación por reducción de la producción y la compensación laboral (se correspondía, pues, con la ayuda a la cobertura de cargas heredadas del pasado de la Decisión 2064). Posteriormente, se añadiría una compensación complementaria destinada a financiar la reindustrialización de las cuencas mineras afectadas por el proceso de reestructuración.

La justificación de la compensación por reducción de la producción residía en la depreciación extraordinaria de los bienes de la compañía minera ocasionada por el proceso de cierre o de disminución de actividad. Para la hulla y la antracita, su cuantía máxima se estableció, en los casos de disminución de los suministros, en 2,01 pesetas por cada termia reducida; y en los de cierre, en 2,51 pesetas/termia. Por tanto, si se abandonaba la explotación, la ayuda rondaba las 10.000 pesetas por tonelada para un carbón con un poder calorífico de 4.000 termias/tonelada. Calculada de esta forma, es cuando menos dudoso que cumpliera con el requisito imprescindible para que fuera considerada compatible con el mercado común, esto es, que su cuantía no superara la de los costes que pretendía cubrir. Su importe debía destinarse de forma prioritaria a la cancelación de las deudas contraídas con el personal, la Seguridad Social, Hacienda y los proveedores.

El componente laboral tenía como finalidad hacer frente a una parte de los costes económicos y sociales derivados de la destrucción de puestos de trabajo, para lo cual financiaba las indemnizaciones, las prejubilaciones y las jubilaciones anticipadas.

La percepción de la compensación laboral únicamente por las empresas no competitivas que procedieran a recortar sus suministros discriminaba a las compañías potencialmente viables que, al acometer los cambios necesarios en su proceso productivo, se encontrarán, como era de esperar, con excedentes laborales. Este inconveniente se resolvió extendiendo la compensación laboral a

estas empresas, siempre que los representantes de los trabajadores se mostraran de acuerdo con los excedentes laborales derivados de la planificación empresarial²¹.

Finalmente, la compensación destinada a financiar la reindustrialización tenía como objetivo paliar los negativos efectos de la reestructuración, incentivando inversiones alternativas a la minería en las comarcas afectadas²². La compensación iba dirigida tanto a las zonas que habían sufrido los efectos de la disminución de los suministros de las empresas no competitivas como a aquellas otras donde la planificación realizada por las empresas potencialmente viables había generado excedentes laborales. En el primer caso, el importe de la compensación se fijó en el 7,5 por 100 del importe correspondiente a la compensación por reducción de la producción; en el segundo, en el 7,5 por 100 de la cuantía del anticipo de los suplementos de precio. Al no ser los productores de carbón sus beneficiarios, esta compensación quedaba fuera del ámbito de aplicación de la Decisión 2064.

Obsérvese la paradoja que encierra el hecho de que, por un lado, la intervención pública pretendiera incentivar la creación de tejido empresarial en los territorios carboneros, y que, por otro, las medidas de corte social (prejubilaciones, prestaciones por desempleo, etc.) tuvieran el efecto de desvincular a una parte sustancial de los trabajadores mineros del mercado laboral. Si el objetivo político es proteger a estos trabajadores, nada hay que decir al respecto. Pero si de lo que se trata es de promover el desarrollo de las cuencas, la contradicción es evidente.

Como todas las ayudas públicas, las canalizadas hacia la minería y los territorios carboneros salen del bolsillo de los contribuyentes, y suponen una reducción de su capacidad de gasto e inversión. Todo parece indicar que si éstos hubieran gozado de libertad para decidir qué hacer con ese dinero, habrían optado por emplearlo de otra forma (en caso contrario, no habría sido necesaria la intervención coactiva del Estado). La conclusión debe ser, lógicamente, que las actuaciones públicas de ese tipo, por muy «justas» que parezcan (fomentar el desarrollo de regiones con problemas), no hacen otra cosa que disminuir el bienestar social. En palabras de Mises (1949, 780), «la acción del gobierno

²¹ Orden de 14 de febrero de 1992 del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (*BOE* 46 de 22 de febrero).

²² Orden de 30 de abril de 1993 del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (*BOE* 113 de 12 de mayo).

permite que la gente de determinadas comarcas disponga de cosas que en otro caso no habrían podido disfrutar; pero ello sólo a costa de provocar en otras zonas quebrantos superiores a los remediados entre aquel grupo de privilegiados».

TABLA 4.2
Ayudas aprobadas por la Comisión Europea (millones de pesetas)

	1990	1991	1992	1993	Total
Empresas sin contrato-programa					
Suplementos de precio	12.625	6.208	2.286	2.059	23.178
Gastos sociales excepcionales			34.258		34.258
Depreciaciones y otras cargas excepcionales			27.917		27.917
Inversiones		1.440		3.500	4.940
Total empresas sin contrato-programa					90.293
Empresas con contrato-programa					
Para cubrir pérdidas de explotación	50.034	50.034	50.034	49.878	199.980
Gastos sociales excepcionales			11.687		11.687
Depreciaciones y otras cargas excepcionales			11.395		11.395
Total empresas con contrato-programa					223.062
Total					313.355

Fuente: Decisiones de la Comisión 91/599/CECA de 17 de diciembre de 1990 (DO L 324 de 26 de noviembre de 1991), 93/145/CECA de 23 de diciembre de 1992 (DO L 57 de 10 de marzo de 1993) y 93/146/CECA de 23 de diciembre de 1992 (DO L 057 de 10 de marzo de 1993)

Las ayudas directas autorizadas por la Comisión Europea para el período comprendido entre 1990 y 1993 (tabla 4.2) ascendieron a 313.355 millones de pesetas, y mantuvieron su ya tradicional sesgo favorable a las empresas con contrato-programa, que recibieron el 71 por 100 del importe total.

Las empresas sin contrato-programa sólo percibieron 90.293 millones de pesetas, cuantía que no se debe identificar con el coste de la reordenación de este segmento de la industria, puesto que los precios de referencia en 1993 estaban a punto de triplicar a los vigentes en el mercado mundial. Esto significa que las ayudas implícitas en ellos eran muy importantes: las correspondientes a 1993 ascendieron a 79.683 millones de pesetas, es decir, que superaron en un 44 por 100 a las autorizadas por la Comisión para ese año, y representaron el 47 por 100 de todas las ayudas efectivamente concedidas. Éstas, según el Ministerio de Industria y Energía, totalizaron (incluyendo las implícitas en los precios de referencia) 168.389 millones de pesetas en 1993.

La subvención encubierta que significaba la existencia de unos precios de referencia mucho más elevados que los internacionales permitió un reparto más equilibrado de las ayudas entre los dos grandes grupos de empresas, puesto que eran las compañías sin contrato-programa sus principales beneficiarias. Éstas percibieron, entre 1989 y 1993, de forma directa o indirecta, 335.677 millones de pesetas, el 44 por 100 de todas las ayudas destinadas al sector, que alcanzaron la cifra de 756.474 millones de pesetas. En otras palabras, para las empresas privadas el precio de referencia supuso una ayuda de aproximadamente 240.000 millones de pesetas en ese período, de ahí que los suplementos de precio (23.178 millones) se puedan calificar como la calderilla del sistema de ayudas.

Pese a la tibieza de la reestructuración y a la cuantía de las subvenciones percibidas por la industria carbonera, los costes sociales de esta primera etapa del proceso fueron muy altos. Más de 15.000 puestos de trabajo perdidos (algo más de 13.000 en la minería de la hulla y la antracita) y numerosas comarcas, cuyo único soporte económico se desvanecía rápidamente, constituían el precio más caro de una política que, con mayor contundencia y parecidas consecuencias, llevaba casi una década cerrando minas en Europa.

La CE respondió a esta situación con el programa RECHAR. Con el objetivo de atenuar las secuelas económicas y sociales de la reconversión carbonera, el programa fomentaba el reempleo de los mineros en otras actividades, intentando mantener la riqueza en las zonas afectadas. Pero los escasos fondos destinados a este programa —39.000 millones de pesetas para el cuatrienio 1990-1993, distribuidos a través del FEDER y del FSE— no contribuyeron a diluir la amenaza que se cernía sobre las cuencas mineras

españolas. Únicamente 3.500 millones llegarían a España. La elección de una clave de reparto tan arbitraria como el empleo perdido en las cuencas entre 1984 y 1989 privó a nuestro país de una ayuda algo más sustancial, en beneficio de países como el Reino Unido, Alemania, Francia o Bélgica, cuyos procesos de reconversión llevaban ya varios años en marcha cuando se inició el español²³. Un coste más que hay que apuntar en el debe del tardío ajuste de la industria nacional del carbón.

4.1.2. El obligado mantenimiento de la protección

La puesta en marcha de los mecanismos expuestos, que configuraron las líneas maestras de la reordenación del sector carbonero nacional, no significó para el combustible sólido la pérdida de sus tradicionales ventajas. Ciertamente, no podía significarlo, puesto que el proceso no daría como resultado una minería competitiva.

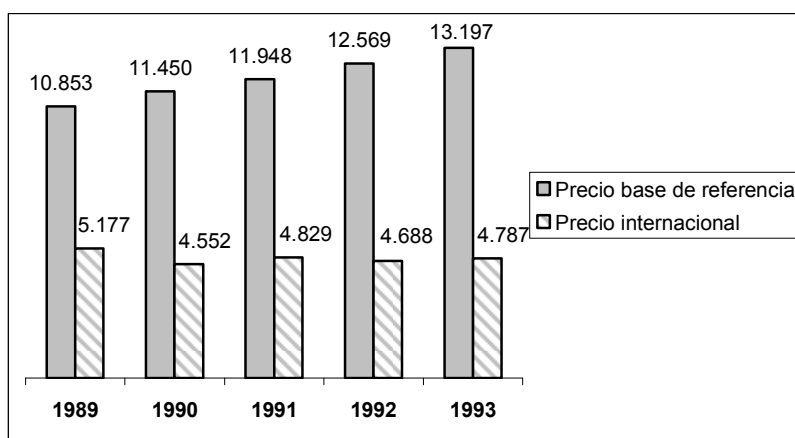
En lo sustancial, la protección del carbón nacional siguió descansando en los mismos mecanismos que en los años anteriores a la aplicación del Plan de Reordenación. En primer lugar, las restricciones cuantitativas a las importaciones garantizaban la venta del carbón autóctono, al permitir únicamente la adquisición en el exterior de la hulla energética necesaria para satisfacer la demanda no cubierta con la producción nacional. En segundo, el NSCCT posibilitaba que las empresas españolas percibieran por sus suministros unos precios mucho más altos que los internacionales. De hecho, la mayor parte de la producción se contrataba al precio de referencia: en 1990, algo más de doce millones de toneladas de hulla y antracita se suministraron en el primer segmento del mercado (Carbajo, 1991), es decir, el 80 por 100 de la producción de ese año. El precio base de referencia de la hulla y la antracita (al que cabe

²³ En 1991 los representantes españoles en la Asociación para las Comarcas Mineras (ACOM) intentaron infructuosamente que la Comisión aumentara los fondos del programa RECHAR o que se arbitrara un mecanismo de ayuda puente para las cuencas mineras que se veían afectadas por la reconversión en España, pues de otra forma la emigración masiva haría imposible cualquier proceso reindustrializador en el futuro. Alternativamente, se solicitó el aplazamiento de la reconversión hasta que se concretara una solución que permitiera financiar el imprescindible programa de creación de empleo alternativo. La Asociación para las Comarcas Mineras se constituyó en 1988 con el objetivo de promover el carbón como fuente de energía, y de trabajar para la renovación económica y social de las comarcas mineras. Están presentes en ACOM, a través de cargos de representación comarcal o municipal, las cuencas mineras de los países de la Unión Europea.

calificar como un precio administrativo disfrazado, puesto que no era otra cosa que el resultado de actualizaciones sucesivas del precio oficial vigente en 1986) pasó de 10.853 pesetas/tonelada en 1989 a 13.197 en 1993 (figura 4.4), cuando, en este último año, la cotización de la hulla energética importada no llegaba a 4.800 pesetas/tonelada.

El perjuicio que este sistema suponía se trasladaba, vía tarifa eléctrica, a los consumidores de electricidad, en tanto que los consumidores directos de carbón nacional, las compañías eléctricas, veían solucionado su problema mediante el MLE, que les garantizaba la retribución de todos sus costes, incluidos los del combustible sólido.

Figura 4.4
Precios de la hulla y la antracita, 1989-1993 (pesetas/tonelada)



Fuente: IGME y *Estadística Minera de España*

De muy poco sirvió que la Comisión de las Comunidades Europeas considerara como ayuda de Estado la parte del precio del carbón nacional que superara en más de un 15 por 100 al de la hulla extranjera, el Gobierno español se limitó a establecer, «a efectos de la transparencia de precios», que el coste estándar del mineral (fijado para calcular la retribución de las centrales térmicas en el MLE) pasaría a ser el precio máximo del carbón, y que el exceso de éste respecto al de la hulla de importación tendría la consideración de margen en

concepto de garantía de suministro y de mantenimiento de la minería nacional²⁴. El argumento en el que se basaba la justificación de este último componente del precio estribaba en que las centrales eléctricas españolas habían sido diseñadas para quemar un alto porcentaje de carbones de sus respectivas zonas de influencia, y que, consecuentemente, era necesario mantener la actividad minera en estas zonas si se quería garantizar los suministros.

El coste estándar era la retribución que obtenían las eléctricas por el carbón consumido, y, al mismo tiempo, el importe al que pagaban el mineral a las empresas carboneras. Por eso, en el complicadísimo sistema que fue el Marco Legal Estable, el coste estándar del carbón no sólo era el precio máximo del mineral, sino, en general, su precio efectivo, un precio que en los contratos a largo plazo rebasó en mucho más de un 15 por 100 la cotización del mineral importado, sin que la Administración española considerara el exceso como ayudas de Estado, o, al menos, así se lo comunicara a la Comisión.

Junto a las restricciones a las importaciones y los elevados precios de venta, se mantuvo vigente la compensación de los gastos de almacenamiento de carbón nacional en los parques de las centrales térmicas, añadiéndose a los gastos de financiación de los stocks (que se venían aplicando desde 1975) un componente para retribuir sus mermas físicas. En 1990, el derecho a percibir la compensación continuó generándolo el carbón procedente de explotaciones subterráneas acogidas al sistema de precios de referencia. A partir de 1991, la compensación se extendió a todos los carbones con contratos a largo plazo, con independencia de su origen (subterráneo o a cielo abierto), y de que su precio fuera el de referencia o uno libremente pactado por las partes. Como era tradicional, no se retribuían los gastos de almacenamiento de la cantidad de mineral necesaria para el funcionamiento de la central durante un cierto tiempo, que permaneció fijado en 720 horas.

El mantenimiento de la consideración del carbón como materia prima prioritaria, completaba el artificioso entramado del que era deudora la supervivencia de la minería nacional en 1993.

²⁴ Real Decreto 1821/1991 de 27 de diciembre (*BOE* 311 de 28 de diciembre) y Orden de 14 de febrero de 1992 (*BOE* 46 de 22 de febrero).

4.2. El Plan de Modernización, Racionalización, Reestructuración y Reducción de Actividad de la Industria del Carbón (1994-1997)

El Plan de Reordenación consiguió alcanzar, en general, sus poco ambiciosos objetivos de incremento de rendimientos y disminución de costes, pero no sirvió para mejorar la competitividad de la industria nacional del carbón. Aunque esta circunstancia, a la vista de la naturaleza del plan, seguramente no sorprendió a ninguna de las partes implicadas en el proceso.

Pero el plan no fue más que la etapa inicial del largo proceso de reordenación de la minería del carbón. Un proceso que se vería condicionado por los notables cambios que, casi inmediatamente, experimentarían las directrices reguladoras del sector. El detonante de todos esos cambios lo constituyó la Decisión 3632/93/CECA, de 28 de diciembre de 1993, relativa al régimen comunitario de las intervenciones de los Estados miembros en favor de la industria del carbón, una norma que entró en vigor el 1 de enero de 1994, para expirar al mismo tiempo que la CECA, el 23 de julio de 2002.

La Decisión reconocía la necesidad de reestructurar la industria comunitaria del carbón, pero sin olvidar la frágil situación social de las regiones mineras. Para ello, y puesto que los recursos financieros con que contaban las empresas resultaban insuficientes, se consideraba necesario mantener el sistema de ayudas estatales, siempre que contribuyera a la consecución de, al menos, uno de los objetivos siguientes:

- Lograr nuevos progresos hacia la viabilidad económica con el fin de conseguir la rebaja progresiva de las ayudas.
- Resolver los problemas sociales y regionales relacionados con la reducción de la actividad o el cese total de la misma.
- Facilitar la adaptación de la industria del carbón a las normas de protección del medio ambiente.

Asimismo, debía conseguirse que las ayudas no ocasionaran distorsiones de competencia ni entorpecieran el desarrollo de los intercambios internacionales. Pero para que se pudiera evaluar correctamente su repercusión, era imprescindible que se concedieran en condiciones de transparencia, es decir, que se incluyeran en los presupuestos públicos y que las empresas presentaran adecuadamente desglosados los importes percibidos en sus cuentas anuales. La Decisión estableció un período transitorio máximo de tres años contado a partir

de su entrada en vigor. Una vez finalizado dicho período, sólo se autorizarían las ayudas que estuvieran consignadas en los presupuestos públicos. Por su parte, las empresas receptoras deberían recogerlas en sus cuentas de resultados como un ingreso diferenciado del volumen de negocios a partir del primer ejercicio carbonero cubierto por la Decisión. Era el fin del sistema de compensaciones instrumentado a través de OFICO y financiado con cargo a la tarifa eléctrica.

Las ayudas de los Estados miembros podían adoptar la forma de ayudas para cubrir pérdidas de explotación (desglosadas en ayudas al funcionamiento y a la reducción de actividad), para cubrir cargas excepcionales, a la investigación y al desarrollo, y para la protección del medio ambiente. Las dos primeras (las de mayor relevancia en la reestructuración de la industria nacional del carbón), eran, en esencia, las mismas que contemplaba la Decisión 2064/86 (tabla 4.3).

TABLA 4.3

Las ayudas públicas a la minería del carbón en la Decisión 3632/93/CECA

Para cubrir pérdidas de explotación	Al funcionamiento (art. 3)	Para empresas capaces de mejorar su viabilidad	Diferencia entre el coste de producción y el precio de venta
	A la reducción de actividad (art. 4)	Para empresas que deban cerrar	
Para cubrir cargas excepcionales (art. 5)	Ayudas sociales excepcionales	Indemnizaciones, prejubilaciones, etc.	
	Costes técnicos de cierre	Menor valor de los activos	
	Etc.		

Las ayudas para cubrir pérdidas de explotación tenían como finalidad cubrir la diferencia entre el coste de producción y el precio de venta libremente acordado por las partes. Si ahora se desglosaban en dos grupos, era porque las ayudas al funcionamiento se reservaban a aquellas empresas capaces de progresar hacia la viabilidad mediante la disminución de sus costes de producción; mientras que las ayudas a la reducción de actividad se destinaban a las empresas que no pudieran mejorar su viabilidad económica. En este caso, era preciso elaborar un plan que culminara en el cierre de la explotación antes del 23 de julio de 2002, aunque cabía la posibilidad de posponerlo y recibir las

ayudas si éstas estaban justificadas por razones sociales y regionales de carácter excepcional, y la actividad disminuía significativamente antes de la expiración de la Decisión.

Como en la norma anterior, las ayudas para cubrir cargas excepcionales se concedían a las empresas para financiar las denominadas cargas heredadas del pasado, es decir, los costes derivados de la modernización, racionalización y reestructuración de la industria del carbón que no estuvieran en relación con la producción corriente. Entre estos costes se encontraban el pago de prestaciones sociales derivadas de la jubilación anticipada o la prejubilación de trabajadores que no tuvieran la edad legal de jubilación, los suministros gratuitos de carbón a los trabajadores privados de su puesto de trabajo a raíz de reestructuraciones, las obras adicionales de seguridad en el interior de la mina derivadas de reestructuraciones, las depreciaciones intrínsecas excepcionales causadas por la reestructuración de la industria, etc. Lógicamente, y como había sucedido hasta entonces, la Comisión sólo consideraría estas ayudas compatibles con el mercado común si no superaban la cuantía de los costes que debían sufragar.

En resumen, la nueva norma comunitaria mantenía, como la anterior, las ayudas estatales a la industria del carbón, siempre que respondieran a objetivos muy concretos y fueran decrecientes en el tiempo. Pero la Comisión no parecía dispuesta a permitir más maniobras dilatorias: la exigencia de transparencia de las ayudas tenía como una de sus finalidades principales comprobar su progresiva disminución. Sólo las empresas capaces de acercarse a la viabilidad mediante una reducción de sus costes podrían mantenerse en el mercado. Una nueva reestructuración se ponía en marcha, más diáfana que la anterior, pero no exenta, como comprobaremos, de acciones evasivas.

La Decisión se limitaba, lógicamente, a las ayudas a la industria del carbón, puesto que las destinadas a la reindustrialización o la diversificación económica de las comarcas mineras quedaban fuera de su ámbito de aplicación. Sin embargo, al forzar una reestructuración más efectiva de la minería del carbón, la norma comunitaria obligaría implícitamente a poner en marcha una política más decidida de apoyo a los territorios afectados por la mengua o el abandono de la actividad extractiva.

Además de la Decisión 3632, otro acontecimiento de indudable trascendencia para nuestra minería se estaba gestando en la esfera internacional a mediados de los noventa. Su manifestación más visible, aunque menos

relevante, fue la eliminación de los aranceles que gravaban las importaciones de carbón. El motivo se encontraba en la oferta arancelaria de libertad de derechos para el carbón CECA, efectuada por la Unión Europea en la Ronda Uruguay. Una oferta que alcanzaría efectividad en nuestro ordenamiento jurídico el día 1 de enero de 1995²⁵. Pero este hecho no supuso ningún sobresalto para el sector, debido a que la política de fijación de generosos contingentes había relegado a los aranceles a meras barreras aparentes, carentes de virtualidad.

Las tradicionales restricciones cuantitativas, articuladas mediante el régimen de autorizaciones administrativas a la importación, constituían el instrumento capital en el que continuaba descansando la protección de la industria nacional frente a la hulla procedente de países terceros: sólo se permitía la entrada del mineral necesario para complementar la insuficiente producción nacional. De este modo, cuando una central térmica precisaba importar carbón debía cursar la pertinente solicitud, exponiendo los motivos que justificaban la operación. Y aquí sí supuso un problema grave la Ronda Uruguay para la minería nacional. En efecto, en sus acuerdos y, subsiguientemente, en el derecho comunitario, quedó reflejada la cláusula del GATT que obliga a la supresión de las barreras no arancelarias, con lo que se consagró el principio de la libertad de importación en la Comunidad de la mayor parte de los productos²⁶.

Las restricciones cuantitativas a la importación de carbón aplicadas por nuestro país no se ajustaban a las disposiciones del GATT, y, en virtud de lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias, debían eliminarse dentro de un plazo que finalizaba el 31 de diciembre de 1998. En concreto, la Comisión estableció que se suprimirían, a más tardar, el 31 de diciembre de 1997, con arreglo a un calendario en el cual los límites máximos irían aumentando para desembocar en 1998 en la libre importación: 10,6 millones de toneladas en 1995, 10,8 en 1996 y 11,1 en 1997²⁷.

En síntesis, los compromisos internacionales que se aprobaron o entraron en vigor en 1994 hicieron de éste un año crucial para la industria nacional del carbón, pero debemos analizar hasta qué punto el

²⁵ Reglamento 3115/94/CE de 20 de diciembre, y Real Decreto 2552/1994 de 29 de diciembre (BOE 313 de 31 de diciembre).

²⁶ Reglamento 3285/94/CE de 22 de diciembre de 1994. Esta norma entró en vigor el 1 de enero de 1995.

²⁷ Decisión 95/251/CE del Consejo de 29 de junio de 1995 (DO L 159 de 11 de julio).

desmantelamiento teórico de la protección redundó en su demolición efectiva y en una intensificación de la reestructuración minera.

4.2.1. La aplicación tardía e incompleta de la Decisión 3632 desemboca en una nueva reestructuración

La entrada en vigor de la Decisión 3632 el 1 de enero de 1994 coincidió con el final de la vigencia de la Orden de 31 de octubre de 1990, la disposición que había servido de soporte legal al primer plan de reordenación de la industria carbonera nacional. Este hecho y los escasos resultados conseguidos con la reestructuración no dejaban más opción que poner en marcha un nuevo plan y elaborar un marco normativo acorde a las nuevas exigencias comunitarias. La sustitución de los precios de referencia por los precios de mercado, la transparencia de las ayudas públicas o la obligación de cerrar aquellas empresas que no pudieran mejorar su viabilidad implicaban cambios profundos en la política carbonera, cuya urgencia se veía acrecentada por la premura de los plazos fijados para presentar ante la Comisión las líneas de la nueva planificación. Sin embargo, algunos de esos cambios tardarían en llegar. De momento, en 1994 lo único que se hizo fue prorrogar el sistema anterior e introducir algunas modificaciones en el coste del carbón reconocido a las eléctricas (coste estándar).

En 1994, para la hulla y la antracita garantizadas procedentes de explotaciones subterráneas, el coste estándar unitario (P_0) se fijó en 13.527 pesetas/tonelada, resultado de incrementar en un 2,5 por 100 el vigente en 1993. Si tenemos en cuenta que el IPC de 1994 se situó en el 4,3 por 100, y que los crecimientos de P_0 para 1995, 1996 y 1997 se establecieron dos puntos por debajo de los respectivos IPC reales, resulta patente la intención de que el coste del carbón reconocido a las eléctricas (y, por tanto, también el precio pagado por éstas al minero) fuera disminuyendo en términos reales. La idea era, pues, la misma que en los cuatro años anteriores, si bien la contención de los precios se planteaba más decididamente, puesto que entre 1990 y 1993 su crecimiento medio había sido sólo medio punto inferior al del IPC.

Salvando esta notable diferencia, durante 1994 y 1995 el sistema de fijación de precios continuó siendo el mismo que el que se venía aplicando

desde el inicio del NSCCT, sin que de los cambios terminológicos se derivaran variaciones sustanciales. En efecto, lo que desde el punto de vista de la compañía eléctrica era el coste estándar del carbón, para la empresa minera era el equivalente al precio de referencia, es decir, el ingreso realmente obtenido por la venta del mineral, un ingreso que percibía en su totalidad de la eléctrica, por más que el coste estándar se dividiera, ahora ya claramente, en dos partes: el precio de venta y la ayuda al funcionamiento.

El precio de venta, a tenor de lo establecido en la Decisión 3632/CECA, debían fijarlo libremente el comprador y el vendedor, teniendo en cuenta las condiciones existentes en el mercado internacional. Sin embargo, hasta 1998, este precio no fue el que regía en los mercados mundiales, sino uno superior. Así, en 1995, los productores de carbón y de electricidad pactaron calcular el precio de venta añadiendo a la cotización media de la hulla importada los gastos hasta la central térmica, e incrementando el resultado obtenido en un porcentaje en concepto de prima por disponibilidad de carbón propio y garantía de suministro. En 1995, ese porcentaje se fijó en el 18 por 100 (Ministerio de Industria y Energía, 1996). Aunque el precio de venta era diferente para cada central, podemos estimar una cotización media de aproximadamente 8.300 pesetas/tonelada para la hulla y la antracita, lo que supone una disminución del 37 por 100 respecto al precio de referencia de 1993. Los nuevos precios representaron, por tanto, una aproximación a las condiciones del mercado internacional, pese a la prima por disponibilidad. Pero mientras incluyeran este concepto, contenían también una subvención encubierta a la minería.

La ayuda al funcionamiento, que representaba alrededor del 40 por 100 de los ingresos del minero, se obtenía por diferencia entre el coste estándar y el precio calculado conforme a los criterios anteriores. En el marco de la Decisión 3632, la justificación de esta ayuda resultaba evidente: si la compañía minera percibiera sólo el primer componente, no podría subsistir, lo que implicaría cuantiosos costes sociales y regionales, además de una menor seguridad de aprovisionamiento. En la medida en que el coste estándar creciera menos que el precio libremente fijado, la ayuda al funcionamiento, tal y como exigía la normativa europea, sería decreciente en el tiempo. La cuestión fundamental consistía en si la rebaja sería significativa, a la vista de la desproporción que existía en 1994 entre el mencionado coste (13.527 pesetas/tonelada) y el precio del carbón importado (5.212 pesetas/tonelada).

Como componentes del coste estándar del combustible, ambos conceptos se recuperaban a través de la tarifa eléctrica. Esto significaba que las ayudas seguían careciendo de la transparencia que exigía la Decisión 3632, y que la Administración española parecía dispuesta a agotar el plazo para incorporarlas a los presupuestos públicos, un plazo que finalizaba el 31 de diciembre de 1996.

Ahora bien, para el reconocimiento como coste del segundo componente, la ayuda al funcionamiento, se exigía el cumplimiento de determinados requisitos. En primer lugar, la empresa minera —mediante un plan estratégico acordado con la compañía eléctrica y autorizado por la Dirección General de Minas— debía demostrar su viabilidad técnica y económica; en segundo, era necesario que los suministros tuvieran como base contratos visados por la Administración, que aseguraran la regularidad de las entregas y la adecuación de sus calidades a las instalaciones térmicas existentes. Sólo en estos casos la empresa minera percibía la ayuda, que le abonaba directamente la compañía eléctrica, quien veía compensado este desembolso mediante su reconocimiento como un componente del coste de adquisición del mineral.

Los suministros procedentes de explotaciones a cielo abierto de carbón garantizado también podían percibir la ayuda al funcionamiento, aunque, en estos casos, se aminoraba aplicando determinados coeficientes correctores. Así, en 1995 el precio medio de las hullas y antracitas garantizadas obtenidas en las destrozadas, expresado en pesetas/tonelada, se situó un 22 por 100 por debajo del correspondiente al mineral de interior (porcentaje que, referido a pesetas/termia, disminuía hasta el 11 por 100). El hecho de que el minero percibiera un ingreso menor por una partida de carbón obtenida en las explotaciones de superficie, cuando dicho mineral era indistinguible de otro obtenido en labores subterráneas, abría la puerta a posibles prácticas fraudulentas. Pero lo más destacable es que prácticamente toda la producción nacional de hulla y antracita se beneficiaba de la ayuda al funcionamiento, puesto que los suministros garantizados representaban aproximadamente el 98 por 100, y quedaba apenas un exiguo 2 por 100 para ser contratado en el mercado libre a precios cercanos a los internacionales²⁸.

²⁸ En 1995, las hullas y antracitas garantizadas subterráneas alcanzaron un precio medio de 12.444,94 pesetas/tonelada. En cambio, la cotización fue de 9.647,05 pesetas/tonelada para las

El desglose del coste estándar en los dos componentes citados (precio y ayuda al funcionamiento) permitió que, como establecía la Decisión 3632, las empresas mineras consignaran la ayuda como un ingreso diferenciado del volumen de negocios. Aunque tal circunstancia no acontecería en el primer ejercicio carbonero cubierto por la Decisión (1994), sino a partir de 1995. De igual modo significó, para aquéllas con costes de producción reales inferiores al coste estándar, que la ayuda cubriera algo más que la diferencia entre su coste de producción y el precio de venta libremente acordado por las partes. En estos, una parte de la subvención se convertía en beneficios para la compañía carbonera.

Por supuesto, la contención de los ingresos medios de venta, la consiguiente disminución progresiva de las ayudas al funcionamiento y la consignación individualizada de éstas en las cuentas anuales de las empresas mineras no bastaban ni para reestructurar la industria nacional del carbón ni para adaptarla a las nuevas normas comunitarias. Si se pretendía que la caída de los ingresos de las empresas no se tradujera sencillamente en su desaparición, era preciso, además, mejorar su eficiencia y disminuir sus costes de producción.

El primer paso en esta dirección se daría a finales de 1994. El Plan de Modernización, Racionalización, Reestructuración, y de Reducción de Actividad de la Industria del Carbón para el período comprendido entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1997, se notificó el 7 de noviembre de 1994 a la Comisión²⁹, quien consideró que se ajustaba a los objetivos de la Decisión 3632 «siempre y cuando respete todas las condiciones previstas por esta última y, en particular, la relativa a la ausencia de discriminación entre productores de carbón, entre compradores o entre utilizadores en la Comunidad»³⁰. El planteamiento español consistía en considerarlo como la primera fase de un proceso de reestructuración que tendría su continuidad en un nuevo plan para el período 1998-2002, que sería comunicado en su momento a la Comisión.

Aunque teóricamente el horizonte del plan abarcaba cuatro años, lo cierto fue que, como se ha dicho, durante 1994 se prorrogó el anterior, y que la

obtenidas a cielo abierto, y de 5.211,73 para las intercambiadas en el mercado libre (IGME, *Panorama Minero* de 1995).

²⁹ Es decir, fuera del plazo estipulado por la Decisión 3632.

³⁰ Decisión 94/1072/CECA de la Comisión de 13 de diciembre de 1994 (DO L 385 de 31/12/1994).

nueva planificación comenzó a aplicarse en 1995. De hecho, su respaldo legal no estuvo disponible hasta finales de este año con la publicación del Real Decreto 2203/1995, de 28 de diciembre, que entró en vigor el 1 de enero de 1996. De esta disposición se derivó, también, una nueva política de desarrollo de las comarcas mineras. No será, pues, hasta 1996 cuando el nuevo intento de reestructuración de la industria carbonera se traduzca en una actuación más decidida en favor del desarrollo alternativo de los territorios afectados por ella.

Al igual que el anterior, el plan de 1994 tenía como objetivo mejorar la competitividad de la industria del carbón, algo que, de conseguirse, propiciaría la tan perseguida minoración de las ayudas³¹. Además, el plan trataba de resolver los problemas sociales y regionales vinculados a la reducción, total o parcial, de la actividad minera, es decir, apelaba al segundo objetivo de la Decisión 3632 para que la Comisión considerara las ayudas a la industria del carbón compatibles con el buen funcionamiento del mercado común. De hecho, éste iba a ser el argumento fundamental utilizado por la Comisión para autorizarlas³².

Para conseguir sus objetivos y de acuerdo con lo establecido en la norma comunitaria, las empresas mineras se clasificaron, nuevamente, en dos grandes grupos. Por un lado estaban aquéllas capaces de mejorar su viabilidad económica; por otro, las que no pudieran disminuir sus costes de producción o que, aun reduciéndolos, se encontraran muy alejadas de la racionalidad económica.

Estas últimas, en total 38 empresas, debían proceder a recortar su actividad mediante cierres totales o parciales. Entre ellas se encontraban las tres empresas con contrato-programa: Hunosa, Minas de Figaredo y Mina La Camocha.

³¹ He tratado de conseguir este plan, al igual que el anterior, acudiendo, en primer lugar, al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón. La solicitud fue denegada alegando que se trataba de un plan «teórico», elaborado sólo para presentarlo a la Comisión, y diferente del aplicado realmente. La Dirección General de Energía y Transporte de la Comisión Europea, a quien me dirigí ante esta negativa, me contestó, tras consultar el Reglamento 1049/2001, que no podía enviar los planes sin la autorización de España (correo electrónico de fecha 9 de enero de 2003, firmado por Vicente Luque Cabal). Los datos referidos a los objetivos del plan proceden de la Decisión 94/1072/CECA de la Comisión.

³² «Con ocasión de la evaluación del Plan y considerando los progresos limitados que las empresas afectadas podrán realizar hacia una mayor viabilidad económica, vistos los precios del carbón en los mercados internacionales, la Comisión ha tenido en cuenta la prioridad que debe concederse a la necesidad de atenuar en todo lo que sea posible las consecuencias sociales y regionales de la reestructuración...» (Decisión 94/1072/CECA).

El grupo de las unidades potencialmente viables lo integraban 65 empresas (50 de ellas de exigua dimensión, con producción inferior a las 200.000 toneladas anuales). Para ellas se especificó —en consonancia con la evolución fijada para el precio de referencia— el objetivo de recortar el coste de producción a precios constantes un 2 por 100 cada año (es decir, sólo podría aumentar anualmente como máximo en el índice de precios al consumo menos dos puntos).

TABLA 4.4
Previsiones del Plan 1994-1997

	Empresas públicas	Empresas privadas	Total
Reducción de empleo	4.000	3.800	7.800
Reducción de producción (t)	200.000	1.450.000	1.650.000

Fuente: Plan 1998-2005

Si tenemos presente que en España los costes de personal por tonelada resultaban casi seis veces más altos que en Australia, trece veces los de Estados Unidos y veinte veces los de Sudáfrica, y que los rendimientos del trabajo (expresados en tec anuales por trabajador) sólo alcanzaban el 7, el 5 y el 16 por 100 de los que disfrutaban los citados países³³, tendremos que concluir que el objetivo de reducción de costes era totalmente insuficiente para que tuviera lugar una aproximación significativa de las empresas españolas a la viabilidad económica. Sin embargo, la Comisión lo justificaba apelando a los objetivos primero y segundo de la Decisión 3632: «Esta reducción, aunque de poca intensidad, responde al objetivo de la degresividad [sic] de las ayudas. Una reducción más intensa pondría en peligro la continuidad de dichas empresas, lo que tendría graves consecuencias sociales, ya que las minas que ellas explotan se sitúan en regiones aisladas y en fuerte retraso económico»³⁴.

³³ Los costes de personal por tonelada ascendían a 7.777 pesetas en España, 1.350 en Australia, 587 en Estados Unidos y 387 en Sudáfrica. Los rendimientos se situaban en 427 tec anuales por trabajador en España, 6.078 en Australia, 7.892 en Estados Unidos y 2.657 en Sudáfrica (Ariño y Guayo, 1997, 8).

³⁴ Decisión 98/636/CECA de la Comisión de 3 de junio de 1998 (DO L 303 de 13 de noviembre de 1998).

Sin embargo, y admitiendo que esto podía ser cierto en algunos casos, la falta de ambición del plan queda patente al comprobar que el sector, globalmente considerado, consiguió una reducción de los costes medios de producción muy superior.

Como consecuencia de la aplicación de medidas de reestructuración, se preveía que, con relación al año 1993, en 1997 la producción de origen subterráneo habría retrocedido un 12 por 100, y la mano de obra un 27 por 100.

4.2.2. El modelo de costes específicos de la LOSEN aplicado a la minería del carbón

Apenas dos meses después de que se notificara el plan a la Comisión Europea, la dispersa regulación del sector eléctrico fue objeto de un tímido —y no muy fructífero— intento liberalizador. La Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (LOSEN) dejó, en realidad, las cosas tal y como estaban, es decir, con un sistema eléctrico totalmente intervenido, cuya tarifa se calculaba teniendo en cuenta los costes estándar o reconocidos de las diversas actividades en él comprendidas. Ahora bien, la nueva norma sí significó un avance en el largo proceso hacia la transparencia de las ayudas estatales a la industria del carbón.

Además de los costes reconocidos, la LOSEN incorporó a la tarifa eléctrica otra categoría de costes: los costes específicos. La disposición adicional cuarta los definió como aquéllos que «las empresas deban compartir como consecuencia de la diversificación de las fuentes primarias de energía o para la consecución de objetivos concretos de política energética en el sector eléctrico y sus sectores asociados».

Los costes derivados de las ayudas a la minería del carbón constituían uno de esos costes específicos. Aunque, a tenor de lo establecido en la Decisión 3632, sólo resultaba posible mantenerlos en la tarifa hasta el 31 de diciembre de 1996, pues, a partir de esa fecha, era obligada su consignación en los presupuestos públicos. La nueva ley eléctrica, dando los primeros tímidos pasos hacia la transparencia de las ayudas, obligó a desglosar en las facturas del suministro eléctrico los importes correspondientes al coste del servicio (costes reconocidos) y a los costes específicos.

El cumplimiento de lo dispuesto en la LOSEN y la ejecución del Plan de Modernización exigían una precisa definición de las ayudas a la minería y del mecanismo de recaudación de su importe. Algo que tardaría aún un año en llegar: el nuevo sistema, establecido por el Real Decreto 2203/1995 de 28 de diciembre, entró en vigor el 1 de enero de 1996.

TABLA 4.5
*Los costes del carbón térmico en la tarifa eléctrica
hasta el 31 de diciembre de 1996*

Prima de seguridad de abastecimiento			Costes incorporados a la tarifa eléctrica
Coste del carbón internacional puesto en central	Coste estándar del combustible	Coste reconocido a las eléctricas	
	Coste financiero del stock estratégico en térmicas	Ayudas a la minería (coste específico)	

El mes de diciembre de 1995 resultó ser de gran trascendencia para la minería del carbón por un segundo motivo: la revisión del Plan Energético Nacional 1991-2000³⁵. Motivada por la evolución de los mercados energéticos y la crisis económica de los primeros años de la década, la revisión de las previsiones energéticas significó la supresión del NSCT, la reducción de la nueva potencia generadora a partir del carbón —en contrapartida se alargó la vida útil del parque existente— y la máxima promoción de la utilización de hulla importada, respetando siempre el consumo garantizado de mineral nacional. De este modo, sólo se llevarían a cabo los dos grupos térmicos convencionales de carbón que ya se hallaban en construcción en aquellos

³⁵ El 14 de diciembre de 1995, el Ministerio de Industria y Energía publicó el documento titulado *Plan Energético Nacional 1991-2000: balance 1995 y perspectivas 2000*. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos aprobó, ese mismo día, la actualización del plan.

momentos: Elcogás en Puertollano (proyecto de desarrollo de la tecnología de gasificación del carbón en ciclo combinado) y Litoral en Almería (diseñado para utilizar hulla importada). En total, 888 MW en lugar de los 1.888 inicialmente previstos.

Como consecuencia de los acontecimientos citados, desde el 1 de enero de 1996 las ayudas a la minería dejaron de formar parte del coste reconocido a las eléctricas para pasar a ser consideradas costes específicos. ¿Qué significó este hecho para las compañías mineras? Simplemente que, a partir de ese momento, iban a percibir una parte de sus ingresos (el precio de venta) de las compañías mineras, y el resto (las ayudas) directamente de la Administración.

El coste específico asociado a la minería del carbón se limitó a un máximo del 5 por 100 de la facturación de energía eléctrica, y se destinó a financiar dos grandes grupos de ayudas (tabla 4.6): las ayudas a la minería propiamente dicha —que a su vez se dividían en ayudas a la cobertura de los costes de explotación, para cubrir cargas excepcionales y para financiar stocks— y las ayudas destinadas a reactivar las comarcas mineras.

TABLA 4.6

Las ayudas a la minería del carbón y las comarcas mineras en 1996 y 1997

Ayudas a la minería (coste específico) Máximo 5% de la facturación de energía eléctrica	A la cobertura de los costes de explotación Máximo 4% de la facturación de energía eléctrica Tendencia decreciente en valores absolutos	Diferencia entre el coste de producción estándar del minero y el coste de adquisición estándar de la térmica
		Costes de transporte (cuando sean necesarios trasvases entre cuencas)
	Para cubrir cargas excepcionales	Reducción o cierre de capacidades de producción y costes laborales derivados
	Otras ayudas	Coste financiero del stock en térmicas que exceda del estratégico (disminución progresiva) Reactivación económica en las cuencas mineras Importe igual al 0,5% de la facturación eléctrica de cada año

Fuente: Real Decreto 2203/1995, de 28 de diciembre

En conjunto representaban unos 100.000 millones de pesetas anuales, de los cuales 66.000 tenían como destino la cobertura de los costes de explotación (65.000 para financiar las pérdidas de las empresas, y 1.000 para hacer lo propio con los trasvases de carbón entre cuencas), 20.000 se dedicaban a sufragar las cargas excepcionales, 4.000 a financiar stocks, y 10.000 a reactivar las comarcas.

A continuación las analizaremos con detalle, pero antes es importante dejar constancia de que estas subvenciones, financiadas con cargo a la tarifa eléctrica, no eran las únicas que percibía la industria nacional del carbón. Además, las tres empresas con contrato-programa recibían, directamente de los Presupuestos Generales del Estado, fondos cuyo montante ascendía a otros 100.000 millones de pesetas anuales. En consecuencia, en 1996 y 1997, además de la subvención contenida en los precios de venta que representaba la prima de seguridad de abastecimiento, la minería del carbón percibió ayudas que ascendieron a 200.000 millones de pesetas al año. Para dar idea de la importancia de esta cifra, baste decir que superaba en un 57 por 100 los costes anuales de personal de todas las compañías productoras de hulla, antracita y lignito negro.

Las ayudas para cubrir costes de explotación no podían superar el 4 por 100 de la facturación eléctrica, y, además, debían seguir una tendencia decreciente. Tenían dos finalidades: cubrir las pérdidas de las empresas carboneras y financiar los costes de transporte del mineral en aquellos casos en que resultara necesario por razones de mezcla de combustible y equilibrio entre cuencas³⁶. Las pérdidas se calculaban estimando los costes de producción mediante la ya tradicional metodología del coste estándar, y restando de ellos el ingreso obtenido por la venta a las eléctricas (precio de adquisición estándar). El coste de producción estándar del carbón garantizado obtenido a cielo abierto se calculaba aplicando coeficientes correctores al correspondiente al mineral subterráneo³⁷.

³⁶ En 1995, por ejemplo, se realizó un trasvase de 222.000 toneladas desde la cuenca del Bierzo (Coto Minero del Sil) a la central térmica de Guardo. Un trasvase que originó una gran polémica a lo largo de 1996, pues, según Red Eléctrica, carecía de justificación. Finalmente, la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional (1997b), cursó instrucciones para que, a partir del 1 de enero de 1997, dicho trasvase no volviera a realizarse.

³⁷ En el caso de la hulla y la antracita, en 1996 el coeficiente corrector osciló entre el 0,81 y el 0,93 (el primero aplicable a la cuenca Sabero-Guardo, y el segundo a la de Peñarroya). En 1997, el coeficiente fue el 0,80 en todas las cuencas, salvo en la de Peñarroya, donde se aplicó el 0,90 (Orden de 5 de febrero de 1996).

Para percibir estas ayudas las empresas, además de suscribir contratos a largo plazo de suministro de carbón con centrales térmicas, debían demostrar su viabilidad o bien elaborar un plan de cierre. En este último caso, la compañía minera recibiría la ayuda hasta que tuviera lugar el abandono de la actividad.

El segundo grupo de ayudas (las destinadas a cubrir cargas excepcionales) se desglosó en ayudas para compensar el cierre o la reducción de capacidades de producción, y ayudas por los costes laborales derivados de esas medidas. Para tener derecho a percibir las ayudas, las reducciones de capacidad debían cumplir alguno de los requisitos siguientes³⁸:

- Que afectaran, al menos, al 40 por 100 de los suministros de carbón subterráneo y garantizado.
- Que supusieran el cierre de unidades de explotación.
- Que afectaran, como mínimo, al 15 por 100 de la plantilla con que contaba la empresa a 31 de diciembre de 1995, y al 70 por 100 del suministro atribuible al recorte de la plantilla.

La cuantía de las ayudas encaminadas a compensar las reducciones de capacidad se calculaba multiplicando la diferencia entre los suministros garantizados de 1995 y los del año posterior a la reducción (expresados en termias de PCS) por los siguientes importes:

- 2,01 para reducciones de suministros superiores al 40 por 100.
- 1,50 para reducciones de suministros inferiores al 40 por 100.
- 2,51 para los casos de cierre.

Estos importes eran idénticos a los establecidos en el plan anterior, salvo el aplicable a las rebajas inferiores al 40 por 100, no contempladas en la primera reestructuración. Obviamente, con este procedimiento de cálculo podría darse el caso de que la cuantía de las ayudas superara la de los costes que pretendía financiar, es decir, no estaba claro que se cumpliera el requisito para que la Comisión las considerara compatibles con el mercado común.

Las ayudas por costes laborales incluían la financiación de una parte de las indemnizaciones, prejubilaciones y jubilaciones anticipadas. En el primer caso, cubrían el 55 por 100 de las cantidades que la empresa debiera satisfacer a sus trabajadores en concepto de indemnización, hasta el límite de 6.500.000

³⁸ Orden de 1 de agosto de 1996 (BOE 190 de 7 de agosto) y Resolución de 2 de agosto de 1996 del Secretario de Estado de la Energía y Recursos Minerales (BOE 191 de 8 de agosto).

pesetas de promedio por trabajador y empresa³⁹. En las prejubilaciones, el minero que pudiera acogerse a ellas percibía el 76 por 100 (en lugar del 80 por 100 contemplado en el primer plan de reestructuración) del salario ordinario medio mensual de los seis últimos meses efectivamente trabajados, y tenía garantizadas las cotizaciones adicionales a la Seguridad Social⁴⁰. En las jubilaciones anticipadas, las ayudas eran las definidas con carácter general (Orden de 5 de octubre de 1994), y, además, un complemento de garantía salarial para que alcanzasen la misma cuantía que las establecidas para los casos de prejubilación⁴¹.

Las solicitudes para acogerse a las ayudas para cubrir cargas excepcionales, cuyo plazo de presentación finalizaba el 31 de marzo de 1997, debían ir acompañadas de un plan de disminución de la capacidad productiva o de cierre de negocio pactado entre la empresa y los representantes de los trabajadores. Las medidas contempladas en él deberían desarrollarse antes del 31 de diciembre de 1997.

El tercer grupo de ayudas financiado con cargo al coste específico no iba destinado a las empresas mineras. Incluía dos modalidades: una de ellas tenía como objetivo resarcir a las eléctricas el coste financiero del stock de carbón que excediera del definido como estratégico; y la otra, sufragar las medidas encaminadas a lograr la reactivación económica de las cuencas mineras. Las primeras debían reducirse en cada central térmica, al menos, un 15 por 100 anual respecto al nivel de 1995.

Las ayudas a la reactivación de las comarcas mineras (ayudas MINER) supusieron un cambio notable que ponía al servicio del desarrollo alternativo de las zonas mineras recursos muy superiores a los empleados hasta entonces para

³⁹ Esta ayuda se refería a los trabajadores fijos en plantilla antes del 1 de enero de 1995, y a eventuales que hubieran cotizado al Régimen Especial de la Minería durante, al menos, tres años. La cuantía de la indemnización podía incrementarse en 3.500.000 pesetas en el caso de los trabajadores silicóticos de primer grado.

⁴⁰ Podían acogerse a las prejubilaciones los trabajadores que tuvieran 55 o más años de edad equivalente, sin límite en su edad natural, y que, antes o al cumplir los 62 años de edad física alcanzasen los 65 de edad equivalente. Además debían haber cotizado al Régimen Especial de la Minería un mínimo de ocho años, y figurar en la plantilla de la empresa antes del 1 de enero de 1995. El complemento de garantía salarial se actualizaba anualmente incrementándolo en el porcentaje del IPC del año anterior, con el límite del 3,25 por 100.

⁴¹ Al régimen de jubilación anticipada podían optar aquellos trabajadores que, además de haber cotizado al Régimen Especial de la Minería un mínimo de ocho años, y figurar en la plantilla de la empresa antes del 1 de enero de 1995, tuvieran 58 o más años de edad física o bonificada.

tal fin. Para hacer frente a su coste, se habilitó un fondo por un montante total equivalente al 0,5 por 100 de la facturación eléctrica anual: unos 10.000 millones de pesetas (habida cuenta de que dicha facturación rondaba los dos billones de pesetas) que las empresas eléctricas debían depositar, cada año, en la cuenta abierta a tal fin por OFICO.

Los proyectos susceptibles de percibir las ayudas se clasificaron en dos grupos: proyectos de inversión empresarial generadores de puestos de trabajo, y proyectos dotacionales destinados a los ayuntamientos. Estos últimos abarcaban una pluralidad de fines como la creación de infraestructura empresarial, la satisfacción de necesidades sociales, la formación de capital humano para su integración en actividades distintas a la minería del carbón, y la transformación medioambiental, urbanística y cultural de las comarcas.

Dentro del capítulo de los proyectos dotacionales, el gran inconveniente consistía en que la parte de la inversión no cubierta por el MINER debía ser financiada por el ayuntamiento correspondiente, algo muy complicado dadas las características de estos municipios, pequeños y con pocos recursos. En algunos casos, esta escasa capacidad económica imposibilitó continuar con la inversión una vez gastado el importe de la subvención, lo que motivó que se tuviera que reintegrar el importe de la ayuda.

En los proyectos de inversión empresarial la nueva normativa contemplaba la posibilidad del cobro anticipado de la subvención, tras la aportación de avales o garantías hipotecarias en favor de OFICO. De esta forma, el empresario, al disponer de los fondos cuando más los precisaba, podía acometer con más facilidad la inversión inicial: un cambio notable respecto a los incentivos económicos regionales y territoriales. Esta circunstancia, la agilidad del procedimiento durante los primeros meses, la considerable cuantía que podía llegar a alcanzar la ayuda, y la ventaja añadida que suponía que la economía española hubiera dejado atrás la crítica situación vivida en los primeros años de la década de los noventa, explican el relativo éxito del sistema puesto en marcha en 1996.

Recuérdese, no obstante, que, a la hora de analizar las ayudas a la minería y los territorios mineros, no puede perderse de vista el coste de oportunidad que entrañan estas intervenciones, ni olvidarse la contradicción que encierra el hecho de que se pretenda incentivar el desarrollo empresarial y, al

mismo tiempo, se favorezca la desvinculación del mundo laboral de una parte sustancial de los trabajadores mineros.

TABLA 4.7
*Ayudas en favor de la industria del carbón
autorizadas por la Comisión (millones de pesetas)*

	Para cubrir pérdidas de explotación		Para cubrir cargas excepcionales		Totales
	Funcionamiento	Reducción	Costes sociales	Costes técnicos por cierres	
1994 (*)	32.081	84.061	14.715	8.374	139.231
1995	48.380	70.923	14.723	7.140	141.166
1996	49.882	67.599	17.159	6.587	141.227
1997	47.347	69.530	51.244	9.113	177.234
I. C. (**)		20.452	43.305	3.296	67.053
Totales	177.690	312.565	141.146	34.510	665.911
%	26,68	46,94	21,20	5,18	100,00

(*) En 1996 la Comisión autorizó abonar, con cargo a 1994, una ayuda complementaria de 10.362 millones de pesetas para cubrir pérdidas de explotación, sin especificar la cuantía atribuible a cada una de las dos modalidades. En la tabla se ha distribuido este importe proporcionalmente a la cuantía inicial de las ayudas al funcionamiento y a la reducción de actividad.

(**) Intervenciones complementarias autorizadas en 1998 para los ejercicios 1994, 1995 y 1996. Además de las ayudas reflejadas en la tabla, la Comisión autorizó a España a abonar 13.861 millones de pesetas en 1997 en concepto de ayuda a la comercialización del carbón, 100 millones en favor de proyectos de investigación y desarrollo y 200 millones para la protección del medio ambiente (estas últimas ayudas en 1995 y 1996).

Fuente: Decisiones de la Comisión 94/1072/CECA, 96/591/CECA, 96/575/CECA, 98/636/CECA y 98/635/CECA

Durante el período teórico de vigencia del plan (1994-1997), la Comisión autorizó ayudas a la minería nacional del carbón por una cuantía de 665.911 millones de pesetas (tabla 4.7), lo que representa un promedio anual de 166.500 millones de pesetas. Como la producción de carbón CECA en España en esos cuatro años ascendió a 71,5 millones de toneladas, la ayuda media por tonelada se situó en 9.300 pesetas. Una cifra que, comparada con los precios

internacionales del carbón (entre 5.000 y 6.000 pesetas/tonelada), resume a la perfección la situación en la que se encontraba la minería nacional. Sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de las ayudas (el 73,62 por 100, 6.850 pesetas/tonelada de media) se destinó a cubrir las pérdidas de explotación de las empresas.

Las únicas ayudas incluidas en los presupuestos públicos fueron las que recibieron las tres empresas con contrato-programa (54 por 100 del total y 72 por 100 de las ayudas a la reducción de la actividad). En cambio, las dirigidas al resto del sector continuaron financiándose con cargo a la tarifa eléctrica, incluso en 1997, esto es, después de finalizar el período transitorio establecido en la Decisión 3632.

4.3. El carbón nacional en la encrucijada de la liberalización del sistema eléctrico

El 19 de diciembre de 1996 se adoptó la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Se pretendía con ella dar un paso decisivo hacia la creación de un auténtico mercado interior de la energía, pieza básica del mercado interior europeo, es decir, de ese espacio sin fronteras interiores en lo que se refiere a la circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, cuya consecución era prioritaria para la Unión Europea. La norma comunitaria aspiraba a liberalizar progresivamente los mercados eléctricos nacionales y conseguir su integración eliminando las barreras físicas y técnicas⁴².

La liberalización debía extenderse al suministro de fuentes de energía primaria, cuestión que afectaba de lleno y muy negativamente al carbón comunitario. Evidentemente, si el objetivo último consistía en introducir la competencia en un integrado mercado eléctrico europeo, no se le podía imponer a ningún productor la utilización de determinadas materias primas energéticas, especialmente si podía abastecerse de otras más baratas, más eficientes o de

⁴² El 19 de febrero de 1999 debía abrirse el mercado para los consumidores de más de 40 GWh al año (aproximadamente el 26 por 100 del mercado comunitario). El 19 de febrero de 2000 se ampliaría el mercado para los consumidores de más de 20 GWh anuales. Finalmente, la Directiva preveía que la tercera parte del mercado estuviera liberalizada el 19 de febrero de 2003, al incluir a los consumidores de más de 9 GWh al año.

mejor calidad. No obstante, para aminorar el impacto que la total liberalización del suministro de fuentes de energía habría tenido en la industria comunitaria del carbón, el artículo 8.4 de la Directiva, apelando a motivos de seguridad de abastecimiento, protegió las fuentes autóctonas. En concreto, permitió que los Estados miembros dieran preferencia al funcionamiento de las instalaciones de generación que hicieran uso de ellas, hasta el límite global del 15 por 100 de la cantidad total de energía primaria necesaria para generar la electricidad consumida en el país⁴³.

El plazo para que los Estados miembros aprobaran las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a la Directiva finalizaba el 19 de febrero de 1999. En dos años, como máximo, el entorno en el que se desenvolvía el sistema eléctrico español debía experimentar un cambio notable, pasando paulatinamente de un mercado regulado, el definido por el Marco Legal Estable, a otro liberalizado⁴⁴.

Conscientes de la inminencia de este cambio, varios meses antes de la aprobación de la Directiva, el Ministerio de Industria y Energía y las compañías eléctricas comenzaron a negociar un protocolo que sentara las bases del futuro mercado eléctrico liberalizado. Los primeros borradores contemplaban el acceso sin restricciones de las eléctricas a las materias primas energéticas a partir del 1 de enero de 1998. Por si esto fuera poco, establecían además un recorte sustancial de las ayudas al carbón nacional, que disminuirían a un ritmo del 12,5 por 100 anual, para desaparecer por completo en el plazo de ocho años. En consecuencia, desde el 1 de enero de 2006, sólo podrían mantenerse activas las compañías carboneras capaces de competir vendiendo al precio internacional, algo prácticamente imposible para la mayoría si tenemos en cuenta que en 1996 el coste medio de producción del sector carbonero español duplicaba dicho precio.

⁴³ La Directiva 96/92 fue derogada por la Directiva 2003/54/CE del Parlamento y del Consejo, de 26 de junio de 2003. La finalidad de la nueva norma es eliminar las deficiencias y mejorar el funcionamiento del mercado interior de la electricidad. En lo que respecta al carbón, el artículo 11 reproduce el criterio de que «por motivos de seguridad de suministro, los Estados miembros podrán disponer que sea preferente la entrada en funcionamiento de las instalaciones generadoras que utilicen fuentes de combustión de energía primaria autóctonas en una proporción que no supere, en el curso de un año civil, el 15 por 100 de la cantidad total de energía primaria necesaria para producir la electricidad que se consuma en el Estado miembro de que se trate».

⁴⁴ El sistema retributivo del Marco Legal Estable había adquirido carácter transitorio en 1994 con la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional.

Estos proyectos provocaron una inmediata reacción de los sindicatos y los trabajadores mineros, que veían en la liberalización del mercado eléctrico el fin de la industria nacional del carbón. La firme contestación social, reforzada con paros y huelgas generales, consiguió su objetivo, y el Gobierno del Partido Popular, abandonando sus pretensiones iniciales, se comprometió a separar la reordenación minera de los acuerdos con las eléctricas, y a negociar la primera con los sindicatos.

El resultado fue el Protocolo para el Establecimiento de una Nueva Regulación del Sistema Eléctrico Nacional (Protocolo eléctrico), firmado por el Ministerio de Industria y Energía y las compañías eléctricas el 11 de diciembre de 1996. Su finalidad quedaba claramente recogida en el preámbulo del documento:

El objetivo del presente protocolo es establecer las bases operativas que han de regir en el funcionamiento del Sistema Eléctrico Español, definir los plazos, medidas y salvaguardias que deberán ser puestos en práctica durante el período transitorio hasta alcanzar los objetivos de liberalización del mercado eléctrico, establecer aquellos criterios que deberán regir la estructura del Sector Eléctrico Español, garantizando la competencia entre las empresas que lo integran y la competitividad de las mismas, así como sentar las bases de retribución adecuada para cada una de las actividades que se realizan en régimen de monopolio natural, y cuya regulación debe contemplar los intereses de los consumidores, de los trabajadores y los de los accionistas que conjuntamente sustentan el negocio de la empresa.

En el texto del acuerdo se identifican fácilmente los efectos de las movilizaciones mineras. Varios apartados del Protocolo eléctrico resultaban de gran relevancia para la minería nacional del carbón, pero la dureza de los planteamientos iniciales se había diluido. El documento configuraba un mercado mayorista de generación de electricidad competitivo, en el cual, desde el 1 de enero de 1998, el orden de funcionamiento de los diferentes grupos generadores se establecería en función de las ofertas efectuadas por sus titulares para cada una de las 24 horas del día siguiente. La programación de cada hora comenzaría por la oferta más barata e iría incluyendo otras, atendiendo al criterio del precio ofertado, hasta igualar la demanda. Los productores serían retribuidos al llamado coste marginal del sistema eléctrico, es decir, al precio ofrecido por el último grupo puesto en marcha para atender la demanda en cada sesión horaria. En un mercado de estas características, las oportunidades de las centrales con mayores costes, como las de carbón nacional, para colocar su

electricidad serían escasas, salvo en épocas de escasez de energía —como acontece en los períodos de sequía, con menor actividad hidroeléctrica— o salvo que la Administración, amparándose en el concepto de seguridad de abastecimiento, diseñara en su favor, como así iba a ocurrir, algún sistema de ayudas.

El argumento esgrimido para justificar las ayudas a las centrales térmicas de carbón nacional se basaba en la idea de que, al pasar a un mercado competitivo, las eléctricas no podrían recuperar todas las inversiones que habían acometido bajo el anterior marco regulado, y que, consecuentemente, deberían ser adecuadamente compensadas por ello. De este modo, partiendo del convencimiento de que los costes de las nuevas unidades de generación serían inferiores a los de las ya existentes, y de que, por ello, el precio de la electricidad fijado en un mercado competitivo sería menor que el que, en aquellos momentos, se derivaba de la tarifa, una de las conclusiones del Protocolo fue la conveniencia de adoptar medidas transitorias que facilitarían un tránsito suave de las empresas hacia las nuevas formas de gestión exigidas por la estructura competitiva. Se acordó, para lograrlo, que las compañías eléctricas percibieran, durante un período transitorio, una retribución adicional a la procedente del mercado. Surgía, de este modo, el concepto de costes de transición a la competencia (CTC).

El fundamento jurídico racional del derecho a percibir los CTC radica en el principio de protección de la confianza legítima, mecanismo de defensa de los particulares frente a los continuos cambios de los criterios de la actuación estatal. Desde los años setenta, las compañías eléctricas habían acometido cuantiosas inversiones, como, por ejemplo, la instalación de nuevos grupos térmicos de carbón. Lo habían hecho siguiendo las directrices obligatorias de la planificación estatal, y confiando en la permanencia del marco normativo, un marco que les garantizaba la recuperación de todos los costes. De acuerdo con el principio de protección de la confianza legítima, del cambio de la regulación que ahora se planeaba no debía derivarse la pérdida de parte alguna de las inversiones realizadas.

La cuantía máxima de los CTC se estableció en 1.988.561 millones de pesetas de 1997; y el plazo máximo para percibirlos, en diez años, entre 1998 y 2007. Estos costes se repercutirían a todos los consumidores de energía eléctrica como costes permanentes del sistema. Una parte del citado importe

correspondería a la prima a la producción de electricidad a partir de carbón autóctono.

La ayuda a las centrales térmicas de carbón nacional beneficiaba, lógicamente, a la industria extractiva, pero donde más claramente se puso de manifiesto el cambio respecto a los planteamientos iniciales residió en el tratamiento de las materias primas energéticas. El acuerdo primero del Protocolo, en su apartado cinco, recogía el principio de liberalización del suministro de energías primarias para la generación de electricidad. A partir del 1 de enero de 1998, dice el acuerdo, los abastecimientos de estas materias primas se efectuarán sin restricciones. La única excepción a tan contundente principio la constituyó precisamente el carbón autóctono. En el caso de este mineral, el Protocolo eléctrico se remitió a lo que en aquellos momentos se denominaba el Plan de Futuro de la Minería del Carbón y Desarrollo de las Comarcas Mineras, un plan donde se fijaría el consumo de carbón nacional que las eléctricas deberían garantizar mediante la formalización de contratos a medio y largo plazo con los mineros. En el Protocolo eléctrico, la Administración se comprometía, además, a tratar de mejorar todos los aspectos relativos al carbón contenidos en lo que entonces era sólo un proyecto de Directiva, y a hacer uso de la disposición encaminada a proteger las fuentes de energía autóctonas.

Para que el modelo competitivo pudiera iniciar su andadura resultaba imprescindible aligerar las existencias de carbón nacional CECA en los parques de las centrales térmicas hasta alcanzar los niveles de seguridad. Éste fue uno de los motivos de que, a lo largo de 1997, se llevara a cabo una reducción programada de la energía adquirida a los productores en régimen especial y a las centrales nucleares, en favor de la generación térmica convencional. Este hecho, la elevada hidráulidad y la necesidad de incrementar la actividad en las centrales de gas natural para consumir el cupo establecido⁴⁵ ocasionaron un incremento de la producción de electricidad mayor que el experimentado por la demanda, consecuencia de lo cual fue el cambio de signo en el saldo de los

⁴⁵ Según REE, en 1997 el consumo de gas natural alcanzó 1.800 millones de m³, casi diez veces la cifra del año anterior. Las causas de este incremento fueron: el proceso de adaptación de grupos de fuel a la producción con gas, la puesta en servicio del gasoducto que enlaza la península con los yacimientos de gas argelinos, y la política energética elaborada para respaldar los contratos *take or pay* suscritos por las empresas eléctricas con Enagás como consecuencia del protocolo de intenciones para el uso del gas natural en la generación de energía eléctrica de 8 de junio de 1994.

intercambios internacionales. A finales de 1997, las existencias de carbón en los parques de las centrales habían descendido hasta 8,8 millones de toneladas, un 28 por 100 menos que el año anterior.

Los esenciales acuerdos contenidos en el Protocolo eléctrico se plasmarían en nuestro ordenamiento jurídico a finales del año 1997. Entretanto, las negociaciones para diseñar un plan específico para el sector carbonero —fruto, en buena medida, de las movilizaciones mineras— concluían el 15 de julio de 1997. Ese día, el Ministerio de Industria y Energía y los sindicatos FIA-UGT y F. M. de CC.OO. firmaron el Plan 1998-2005 de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (Plan del Carbón). Un acuerdo cuyos efectos se dejarían notar a partir del 1 de enero de 1998, y que definió la que podríamos denominar tercera fase de la reestructuración de la industria nacional del carbón.

5

La reestructuración oficial: el Plan del Carbón (1998-2005)

5.1. Un paso más decidido hacia la reordenación

El Plan del Carbón muy probablemente tomó como referencia el acuerdo sobre el futuro de la industria extractiva alemana, al que llegaron cuatro meses antes, el 13 de marzo de 1997, el Gobierno alemán, los Estados Federados de Renania del Norte-Westfalia y Sarre, los sindicatos y las empresas carboneras. Uno de los objetivos del plan germano consistía en reducir progresivamente la ayuda anual un 41 por 100, desde los 9.400 millones de marcos de 1997 hasta 5.500 millones en 2005 (Comisión, 2000d).

Ciertamente, pese a que la CECA expiraba en 2002, los tres países de la Unión Europea que mantenían minas de carbón muy alejadas de la viabilidad tomaron 2005 como referencia clave de sus procesos de racionalización. Ya lo hemos visto en los casos de España y Alemania. En Francia, la única empresa activa, Carbone de France, de propiedad pública, cesaría definitivamente de extraer carbón en ese año. El Gobierno francés aludía, para justificar que el cierre aconteciera después del fin del Tratado de la CECA, a la gravedad de los problemas sociales y regionales inherentes al proceso, pese a que, a la altura de 1998, su industria carbonera aparecía ya muy disminuida, con una producción que no alcanzaba 5 millones de toneladas (el 30 por 100 de la española).

En el seno de la Unión Europea, únicamente en el Reino Unido la industria del carbón presentaba visos de viabilidad. Las compañías privadas resultantes de la privatización de la British Coal colocaban su producción sin necesidad de ayudas, gracias a la firma con las eléctricas de contratos en los que se pactaban precios ligeramente superiores a los vigentes en el mercado internacional. Esa situación se mantiene en la actualidad. No obstante, las dificultades para la minería británica aumentan considerablemente cuando los precios internacionales del mineral evolucionan a la baja, como sucedió en los años finales de la década de los noventa. En esos momentos, la competencia de la hulla importada y del gas hizo retroceder año tras año la producción interna, que ya en 1997 suponía tan sólo 47 millones de toneladas.

En el invariable contexto de una minería europea acuciada por las mismas carencias de siempre, la justificación del plan español no difería sustancialmente de las que aconsejaron poner en marcha las dos reestructuraciones anteriores: la consideración del carbón como un recurso estratégico, al ser la única fuente de energía autóctona relativamente abundante; la obligación comunitaria de que las ayudas al sector fueran transparentes y regresivas en el tiempo, con la consiguiente necesidad —apremiada por el hecho de que el período transitorio establecido por la Decisión 3632 ya había vencido— de intensificar la racionalización del sector; y la necesidad de promover el desarrollo económico de las comarcas mineras, unas zonas caracterizadas por el monocultivo económico. A ellas se añadían, ahora, dos razones adicionales que multiplicaban la incertidumbre que se cernía sobre la industria carbonera nacional: la liberalización del mercado eléctrico y el término del plazo para suprimir definitivamente las restricciones a las importaciones de hulla.

Sobre los firmantes del acuerdo pesaba, además, la proximidad de la expiración del Tratado de la CECA⁴⁶, y, por supuesto, el fracaso del plan anterior, que ni consiguió los objetivos de disminución de la producción ni sirvió para que las empresas realizaran progresos destacables hacia la viabilidad económica. No tardaría la Comisión en hacerse eco de ese fracaso, al afirmar que la ejecución del plan 1994-1997 había experimentado «una desviación en

⁴⁶ El 15 de marzo de 1991, en una comunicación al Consejo y al Parlamento, la Comisión Europea señalaba que, tras la expiración del Tratado, el carbón y el acero deberían considerarse como cualquier otro producto industrial, especialmente en lo referente a la política de competencia.

relación con los planes notificados y considerados conformes por la Comisión»⁴⁷. Con respecto a las empresas beneficiarias de ayudas al funcionamiento, la institución comunitaria comprobaba que «habían progresado de una forma limitada hacia una mayor viabilidad económica, a la luz de los precios del carbón practicados en los mercados internacionales», y concluía, en consecuencia, que «estas empresas deberán incrementar los esfuerzos de reestructuración en la próxima fase 1998-2002». Más contundentes eran las afirmaciones sobre las compañías beneficiarias de ayudas a la reducción de actividad, que habían adoptado «una serie de medidas contrarias a la obligación de reducir de forma progresiva su capacidad de producción mediante medidas de cierre total o parcial».

Todas estas circunstancias forzaron un nuevo paso adelante, esta vez más decidido, en lo que podríamos denominar la peculiar vía española hacia la reestructuración de la minería del carbón. Sin embargo, aunque más intenso, el nuevo proceso de racionalización guardaba varias similitudes con los anteriores que atenuaron su contundencia. Una de ellas fue la división de las empresas mineras en dos grupos: uno, formado por aquéllas capaces de reducir sus costes y subsistir en un escenario caracterizado por unas ayudas globales al sector decrecientes; el otro, integrado por el resto, es decir, por las explotaciones carboneras obligadas a cesar en su actividad. Esto significa, en definitiva, que el plan garantizaba la continuidad de empresas que, por más que redujeran sus costes, no llegarían nunca a ser competitivas, y, en este sentido, debe ser considerado, al igual que los anteriores, más como un instrumento para proteger una parte de la industria nacional del carbón, que como un mecanismo para acometer su necesaria reconversión.

Los mecanismos básicos del plan fueron el consumo garantizado de carbón nacional (esta expresión, que puede inducir a error, debe entenderse como la asunción por parte de la industria eléctrica de unos compromisos mínimos anuales de compra) y las ayudas a la industria. Ambos se vieron reforzados con los incentivos encaminados a favorecer la única salida del mineral autóctono: su utilización como combustible en las centrales eléctricas. Sin estos incentivos, las térmicas de carbón nacional, debido a sus mayores costes de generación, no hubieran podido competir en un sistema eléctrico

⁴⁷ Decisión 98/637/CECA de 3 de junio de 1998.

liberalizado, y difícilmente habrían garantizado el consumo de carbón fijado como objetivo.

Una cuestión que debe ser subrayada es que la vigencia del plan se prolongara más allá de la finalización del Tratado CECA. ¿Cómo se pudieron planificar en 1997 actuaciones para después del 23 de julio de 2002 cuando no se sabía siquiera si las ayudas estatales a la industria del carbón se iban a permitir en la Unión Europea con posterioridad a esa fecha? Aunque más adelante se aventura una hipótesis explicativa, se trata, desde luego, de una cuestión difícil de entender que ocasionaría no pocos quebraderos de cabeza a los responsables de nuestra política carbonera. Y ello, a pesar de que el escenario ha sido, finalmente, el mejor de los posibles y las ayudas a la minería autorizadas por la Comisión han sobrevivido incluso a la propia CECA.

El análisis detallado de todos estos factores es imprescindible para comprender no sólo el penúltimo proceso de reestructuración de la minería nacional, sino también la situación actual de esta industria y sus posibilidades de sobrevivir en un entorno cada vez más incierto. A ello se dedican los siguientes apartados.

5.2. La garantía de consumo, pieza básica de la planificación

El marco protector de la minería del carbón tiene uno de sus mecanismos fundamentales en la obligación de la industria eléctrica de adquirir una determinada cantidad de mineral cada año. En el propio plan quedaron establecidas las compras garantizadas de carbón hasta 2005. Bajo el principio de libertad de contratación entre las empresas mineras y las eléctricas, se obligó a estas últimas a asumir unos compromisos mínimos anuales de compra de carbón nacional. Estos compromisos se materializarían en contratos a largo plazo, cuya suma sería el consumo garantizado total de cada año.

Los precios de los contratos se obtendrían a partir de los precios CIF en dólares de las importaciones de hulla de terceros países publicados por la Unión Europea. Tras aplicarles el tipo de cambio euro/dólar, se añadirían los costes de transporte hasta la central, y el resultado se ajustaría con la tradicional corrección en función de la calidad. Al desaparecer definitivamente la prima de

seguridad de abastecimiento, los precios internos equivaldrían, por primera vez, a los internacionales.

En el fondo, la garantía de consumo no representaba ninguna novedad, pues había sido el elemento clave del entramado protector de la minería nacional durante los años anteriores. Hasta el 31 de diciembre de 1997, se habían utilizado la planificación vinculante y las restricciones cuantitativas a las importaciones de carbón para hacerla efectiva: al limitar el volumen de las compras en el exterior al necesario para atender la demanda que no pudiera ser cubierta con mineral nacional, se obligaba indirectamente a las eléctricas a consumir carbón español. Desde el 1 de enero de 1998, en virtud de la normativa comunitaria y del Acuerdo por el que se creó la Organización Mundial del Comercio, la Administración ya no podía limitar tales importaciones, esto es, no podía prohibir directamente ninguna compra de carbón en el exterior. Para evitar que el desarme frente a la hulla extranjera significara el desmoronamiento total de la minería, el Plan 1998-2005 no tuvo reparos en utilizar la vía de obligar a las eléctricas a utilizar carbón nacional, de modo que éstas sólo tuvieran que importar la hulla necesaria para atender las necesidades de consumo no cubiertas con el mineral autóctono. Se obtenía así el mismo resultado que con el sistema anterior, pero ahora no se prohibía directamente ninguna importación.

Asumir unos compromisos mínimos de compra de carbón nacional suponía una desventaja evidente para las compañías eléctricas propietarias de las centrales térmicas que utilizaban ese combustible: la de tener que vender la electricidad en un mercado competitivo incurriendo en unos costes de generación que resultaban excesivos. Sin entrar en el análisis de su capacidad para competir con las centrales que usaban fuentes de energía primarias distintas al carbón, no es difícil comprender la precaria posición de las térmicas de carbón nacional, por lo general situadas en el interior peninsular, lejos de las costas. Es cierto que, según estaba previsto, adquirirían el carbón autóctono a precios similares a los de la hulla extranjera, pero estos precios serían los correspondientes al mineral colocado en el parque de la central, lo cual significaba añadir a la cotización en el puerto de entrada del carbón importado los costes de transporte hasta la central. Aunque el dilema ya estaba resuelto en el Protocolo eléctrico con los CTC, en el Plan del Carbón se reiteró la necesidad de instaurar una prima por consumo de carbón nacional (mencionada en un

acuerdo complementario) y de mantener las ayudas a la financiación de existencias y al transporte del mineral. Estas medidas, sobre las que volveremos más adelante, supondrían un destacado incentivo para que las térmicas consumieran mineral nacional, y, al mismo tiempo, un factor equilibrante de sus cuentas de resultados.

Según las previsiones, el consumo garantizado de carbón (cuya evolución acordada se recoge en la tabla 5.1) iría disminuyendo progresivamente durante todo el horizonte temporal del plan, para situarse en 2005, tras experimentar una caída superior al 28 por 100, en 13 millones de toneladas, 5 millones por debajo del consumo garantizado de 1997.

TABLA 5.1
Consumo garantizado de carbón nacional en el Plan 1998-2005

Años	Consumo garantizado (t)	Variación sobre el año anterior (%)	Variación sobre 1997 (%)	Consumo real en térmicas de carbón CECA nacional (t)
1997	18.137.325			21.017.000
1998	17.495.159	-3,54	-3,54	14.815.000
1999	16.852.994	-3,67	-7,08	15.532.000
2000	16.210.828	-3,81	-10,62	16.067.000
2001	15.568.663	-3,96	-14,16	13.857.000
2002	14.926.497	-4,12	-17,70	14.499.000
2003	14.284.331	-4,30	-21,24	12.860.000
2004	13.642.166	-4,50	-24,78	12.990.000
2005	13.000.000	-4,71	-28,32	

Fuente: Plan 1998-2005 y CNE

Dadas las características de la industria española del carbón, la disminución del consumo garantizado debía traducirse, como mínimo, en un descenso igual de la producción. Esta disminución prevista se quedaba muy lejos de la contemplada en el plan alemán, cuyas expectativas apuntaban a que,

en 2005, la producción sería de 25 millones de toneladas, la mitad que la obtenida en 1997.

Además de la minoración progresiva del consumo garantizado, el plan preveía la destrucción de 7.000 puestos de trabajo a lo largo de su período de vigencia, un 31 por 100 de los 28.840 con que contaban las empresas productoras de carbón CECA en 1997.

El Gobierno español sometió a la aprobación de la Comisión Europea la parte del plan que cubría el período 1998-2002 (no podía ser de otro modo pues la CECA expiraba el 23 de julio de 2002). Los objetivos que había que conseguir, entre el 1 de enero de 1998 y el 23 de julio de 2002, volvían a ser, para las empresas que pudieran reducir sus costes, intensificar las medidas de modernización, racionalización y reestructuración; y para aquéllas que no pudieran rebajarlos o que, aun disminuyéndolos, estuvieran muy alejadas de la racionalidad económica, intensificar su plan de reducción de actividad. Para las primeras, se estableció una minoración mínima de 1,9 millones de toneladas, de manera que su nivel de producción máximo ascendiera en 2002 a 12,7 millones de toneladas anuales. El resto de las compañías debía inscribirse en un plan que desembocara en su cierre antes del 23 de julio de 2002. Hunosa, Minas de Figaredo y Mina La Camocha constituían, pese a su precaria situación económica, las excepciones más llamativas a esta última medida: justificándolo con las singulares condiciones sociales y regionales de las cuencas mineras asturianas, las tres empresas se incluirían en un plan de reducción progresiva y continua de actividad que posponía su inevitable cierre más allá de la finalización del Tratado de la CECA.

La Comisión consideró que el Plan 1998-2002 se ajustaba a las disposiciones de la Decisión 3632/93/CECA «y, en particular, al objetivo de resolver los problemas sociales y regionales relacionados con la reducción total o parcial de unidades de producción»⁴⁸.

⁴⁸ Decisión de la Comisión 98/637/CECA de 3 de junio de 1998 (DO L 303 de 13 de noviembre). Todos los datos sobre el plan notificado por España se han obtenido de esta norma.

5.3. Ayudas decrecientes y consignadas en los presupuestos públicos

Una de las ideas básicas era que se mantuvieran en 2005 sólo aquellas empresas que pudieran sobrevivir en un contexto definido por una ayuda global a la industria del carbón un 37 por 100 inferior, aproximadamente, a la de 1997. Para conseguirlo, el plan notificado a la Comisión contemplaba una contracción de las ayudas para cubrir pérdidas de explotación del 4 por 100 anual para las minas subterráneas, y del 6 por 100 para las explotaciones a cielo abierto (en el primer año de aplicación los porcentajes fueron superiores: un 5 y un 10 por 100, respectivamente).

La financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de las ayudas a la minería (una de las novedades del plan) significaba que ya no se incluirían, como se había venido haciendo hasta entonces, en la tarifa eléctrica⁴⁹. El sistema, tal y como demandaba la Comisión Europea, se hacía más transparente, aunque para su financiación fuese necesario crear un impuesto especial, el Impuesto sobre la Electricidad, que vino a sustituir al anterior recargo del 4,864 por 100⁵⁰. El nuevo impuesto —que tiene, precisamente, este tipo impositivo—, al recaer sobre el importe de la factura eléctrica (unos 12.000 millones de euros a finales de los noventa), supuso inicialmente la recaudación de 600 millones de euros. Por tanto, el consumidor de electricidad continuaría financiando, en la misma medida que antes, las ayudas derivadas de la reestructuración de la minería del carbón. No obstante, el impuesto resultó insuficiente y fue preciso, para sufragar la totalidad de las ayudas, canalizar recursos presupuestarios adicionales. Así, por ejemplo, de los fondos que se traspasaron al IRMC en 1998 (847 millones de euros), el 71 por 100 (601 millones) procedía del Impuesto sobre la Electricidad, y el 29 por 100 restante (246 millones) eran aportaciones presupuestarias netas⁵¹. En 2000, esos

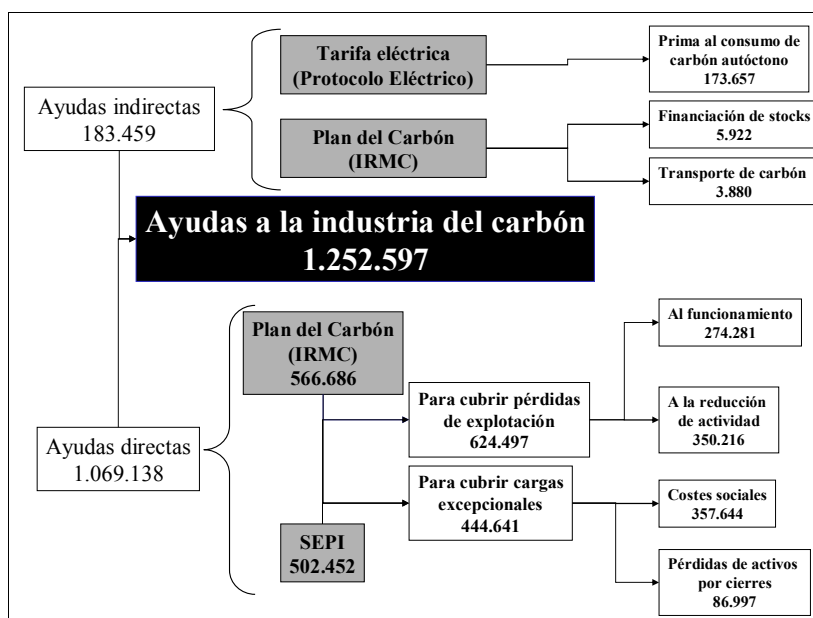
⁴⁹ Obsérvese que la incorporación de la ayuda a los Presupuestos públicos no tuvo lugar en 1997, sino en 1998. No se respetó, pues, el plazo establecido por la Decisión 3632.

⁵⁰ La Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, incorporó el Impuesto sobre la Electricidad al Título Primero (Impuestos especiales de fabricación) de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales. En la exposición de motivos de la Ley 66/1997 se lee: «En el ámbito de los Impuestos Especiales se introduce una nueva figura, el Impuesto sobre la Electricidad, que tiene como objetivo básico la obtención de los ingresos necesarios para compensar la supresión del recargo en concepto de coste específico asignado a la minería del carbón, que gira en la actualidad sobre la facturación eléctrica y se expresa como el 4,864 por 100 de la misma, en consonancia con el proceso de transparencia en la facturación eléctrica que se quiere impulsar».

⁵¹ Véase *El Presupuesto para 1998* (Libro Rojo) del Ministerio de Economía y Hacienda.

porcentajes se situaron en el 62 por 100 y el 38 por 100, respectivamente, sobre unos recursos totales de 964 millones de euros.

Figura 5.1
Ayudas a la industria del carbón en 2001 (miles de euros)



Fuente: IRMC, Comisión Nacional de la Energía, Federación Minerometalúrgica de CC.OO. (2002) y Decisión 2002/241/CECA de la Comisión

El sistema de ayudas a la industria del carbón y a las comarcas mineras contemplado en el plan tuvo su reflejo legal en el Real Decreto 2020/1997 de 26 de diciembre⁵². Unos días más tarde, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, creó el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (IRMC). Este organismo autónomo nació con la finalidad de ejecutar la política de reestructuración de la minería y las medidas dirigidas a

⁵² Las ayudas al transporte de carbón autóctono entre cuencas mineras, y las ayudas a la financiación de stocks fueron reguladas en una Orden de 19 de octubre de 1998.

fomentar el desarrollo económico de los municipios mineros del carbón⁵³. Únicamente el Programa de Formación quedaba al margen del IRMC, para gestionarlo, el 10 de septiembre de 1998, la SEPI constituyó la Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón⁵⁴.

Las ayudas dirigidas a la industria carbonera, cuyo importe asciende a unos 1.250 millones de euros anuales, se han clasificado en directas e indirectas, en función de que sus destinatarios sean las compañías mineras o las eléctricas. La figura 5.1 recoge su estructura y la cuantía de cada una de ellas en 2001. La prima al consumo de carbón autóctono es la única que se financia con cargo a la tarifa eléctrica, las demás se consignan en los Presupuestos Generales del Estado, y se canalizan a través del IRMC y, en el caso de Hunosa, también a través de la SEPI.

5.3.1. Las ayudas indirectas a la industria del carbón

Esta categoría de ayudas comprende tres incentivos dirigidos a las empresas eléctricas para facilitar que se logre el consumo de carbón autóctono fijado como objetivo. El más relevante es la prima al consumo de carbón nacional, los otros dos incentivos son las ya tradicionales ayudas a la financiación de stocks y al transporte de carbón autóctono.

El respaldo legal de las ayudas indirectas se encuentra en la normativa que introdujo mecanismos competitivos en el mercado de generación de electricidad. A finales de 1997, la Directiva 96/92/CE se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico mediante la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, la norma que recogió los acuerdos contenidos en el Protocolo eléctrico, puso fin al MLE e inició el camino hacia la liberalización del sistema eléctrico español, abriendo a la competencia las actividades de generación y comercialización de electricidad⁵⁵. Dos disposiciones de la Ley que se refieren

⁵³ El IRMC quedó adscrito al Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Estado de Energía, Desarrollo Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa.

⁵⁴ La dotación inicial de la Fundación fue de mil millones de pesetas. Su objeto es colaborar al desarrollo económico alternativo de las zonas mineras del carbón, y su fin esencial consiste en fomentar el acceso a los distintos niveles educativos y de capacitación profesional para que se incrementen y diversifiquen las posibilidades de acceso al empleo en estas zonas. Mediante Orden de 9 de julio de 1999 (BOE 185 de 4 de agosto) fue inscrita en el Registro de Fundaciones Docentes.

⁵⁵ Además, la disposición transitoria decimocuarta de la Ley estableció la extinción de OFICO.

expresamente a las centrales térmicas de carbón nacional tienen una extraordinaria significación para la industria minera.

Para conseguir un correcto funcionamiento del mercado mayorista de generación de electricidad, que empezó a operar el 1 de enero de 1998, la Ley obliga a los productores de energía eléctrica a efectuar ofertas económicas de venta de electricidad para cada período de programación, y por cada una de las unidades de las que sean titulares que tengan una potencia instalada superior a 50 MW o que estuvieran sometidas en 1997 al MLE⁵⁶. El texto legal contempla varias excepciones a esta obligación, una de ellas se refiere a las centrales que utilicen fuentes de combustión autóctonas (artículo 25. Excepciones al sistema de ofertas):

El Gobierno podrá establecer los procedimientos, compatibles con el mercado de libre competencia en producción, para conseguir el funcionamiento de aquellas unidades de producción de energía eléctrica que utilicen fuentes de combustión de energía primaria autóctonas, hasta un límite del 15 por 100 de la cantidad total de energía primaria necesaria para producir la electricidad demandada por el mercado nacional, considerada en períodos anuales, adoptando las medidas necesarias dirigidas a evitar la alteración del precio de mercado.

Por tanto, si lo considera necesario el Gobierno podrá permitir que las centrales de carbón nacional coloquen su producción sin necesidad de competir con el resto de los productores, siempre que anualmente el carbón empleado no supere el 15 por 100 de la energía primaria empleada en la generación de la electricidad demandada por el mercado nacional. La Ley se hace eco, de esta forma, de la disposición de la Directiva 96/92 CE (artículo 8.4) encaminada a proteger las fuentes energéticas autóctonas. La situación del mercado eléctrico español, caracterizada por el vigoroso incremento de la demanda y las irregulares precipitaciones, ha hecho que, hasta 2005, el Gobierno no haya utilizado la facultad que le concede la Ley⁵⁷.

⁵⁶ En el preámbulo de la Ley se reconoce que se abandona la noción de servicio público tradicional, sustituyéndola por la expresa garantía del suministro a todos los consumidores demandantes del servicio dentro del territorio nacional. Por tanto, el legislador considera el suministro eléctrico como un servicio universal, esto es, como un servicio cuyas prestaciones deben llegar a todas las personas que lo necesitan (Cuétara y González, 1997). No obstante, las obligaciones de servicio público (imposiciones de la Administración que obligan a los operadores a realizar prestaciones no determinadas por su interés comercial) no desaparecen, siendo la obligación de efectuar ofertas un claro ejemplo al respecto.

⁵⁷ En contestación a una consulta, el Operador del Mercado Ibérico de Energía-Polo Español, S. A. (OMEL) afirmaba el 18 de mayo de 2005 lo siguiente: «De acuerdo con la legislación vigente, las unidades de producción de energía eléctrica que usan como combustible el carbón

¿Significa esto que, en la actual coyuntura, las centrales de carbón nacional son competitivas? La respuesta es negativa: para colocar su producción en el mercado necesitan ayudas estatales. La cobertura legal de estas ayudas se encuentra también en la Ley 54/1997, concretamente en su disposición transitoria cuarta, que faculta al Gobierno para establecer los incentivos necesarios de cara a conseguir que las centrales térmicas consuman la cantidad de carbón autóctono fijada anualmente como objetivo por la Administración. Dichos incentivos han adoptado las tres formas antes mencionadas.

La prima al consumo de carbón autóctono se recoge expresamente en la propia Ley 54/1997 como una parte de los costes de transición a la competencia. La citada disposición transitoria cuarta señala que los incentivos al consumo de carbón autóctono «incorporarán, en su caso, una prima máxima promedio equivalente a una peseta por kWh (0,60 c€) para aquellos grupos de producción y en la medida que hayan efectivamente consumido carbón autóctono y por la cuantía equivalente a su consumo únicamente de carbón autóctono». Conviene recordar que la cantidad de carbón autóctono que se puede beneficiar de la prima está limitada por la fijada anualmente como objetivo por la Administración⁵⁸. Ésta comenzó siendo la contemplada en el Plan del Carbón para, ante la disminución de la producción, transformarse desde 2000 en la efectivamente contratada entre empresas mineras y eléctricas⁵⁹. La mecánica es

participan en el mercado de producción de energía eléctrica enviando ofertas en las mismas condiciones que cualquier otra unidad de producción. En caso de resultar casadas y no ser excluidas en el proceso de restricciones técnicas, tienen garantizado el cobro del precio marginal por la energía comprometida en cada período de programación».

⁵⁸ La redacción de esta disposición es tan calamitosa que ha suscitado no pocas controversias. Cabría deducir de su tenor literal que todo el carbón autóctono consumido en un año debería ser incentivado; sin embargo, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, en sentencia de fecha 10 de enero de 2005, concluye que no hay ninguna norma de la que se pueda derivar tal obligación, y que el consumo de carbón autóctono, para gozar del correspondiente incentivo, se ha de mantener dentro de las cantidades máximas que respecto de cada año fije el Ministerio de Industria y Energía. Por otro lado, no está claro si el promedio se refiere a cada año o al conjunto de los ocho años del Plan del Carbón. Esta última fue finalmente la interpretación de la Administración, con lo que la prima en un año determinado puede superar la cuantía de una peseta por kWh, pero esto necesariamente obligará a reducirla por debajo de dicho nivel en años sucesivos. Así, en 1998 la prima fue de 0,84 c€/kWh (1,4 ptas.); en 1999 y 2000, de 0,78 c€/kWh (1,30 ptas.); y en 2001, de 0,59 c€/kWh (0,98 ptas.).

⁵⁹ Aunque la cantidad total de carbón contemplada en los contratos era inferior a la establecida en el Plan 1998-2005, en algunas centrales ocurría lo contrario. Según la CNE (2001b), estas diferencias podían responder a trasvases autorizados entre cuencas. Pero, en otros casos, «es difícil explicar las razones por las que se proponen cantidades superiores a las del Plan, como ocurre en las centrales de la cuenca de Bierzo-Villablino o en la central de la cuenca de Mequinenza, ya que normalmente han sido cuencas excedentarias y los trasvases que se han producido han sido hacia el exterior de ellas».

teóricamente sencilla (aunque en la práctica se vea envuelta en numerosas dificultades⁶⁰) y se limita a que, anualmente, la Administración fija para cada central tanto el importe unitario de la prima como la producción de electricidad equivalente al máximo consumo de carbón autóctono susceptible de beneficiarse de ella⁶¹. El total de esta producción ha ido disminuyendo progresivamente desde 37.166 GWh en 1999 hasta 29.376 en 2003.

Se trata, en principio, de una ayuda transitoria, cuyo importe máximo al 31 de diciembre de 1997 se fijó en 1.775 millones de euros, y se desglosó en una compensación del stock de carbón a esa fecha (246 millones de euros) y la prima por consumo propiamente dicha (1.529 millones de euros)⁶². La cuantía máxima al final de cada uno de los años siguientes se obtiene actualizando el importe precedente. Al formar parte de los costes de transición a la competencia, el período máximo durante el cual las eléctricas pueden percibir esta retribución es de diez años, hasta el 31 de diciembre de 2007.

Debido a que el consumo garantizado de carbón nacional superaba en 1998 el límite establecido en la Directiva 96/92/CE (15 por 100 de la cantidad total de energía primaria necesaria para generar la electricidad consumida), el 18 de febrero de 1998 el Ministerio de Industria y Energía solicitó a la Comisión Europea un período transitorio hasta el año 2004 para el cumplimiento de la norma comunitaria⁶³. La Comisión denegó la solicitud al entender que el régimen de los costes de transición a la competencia (y, por tanto, la prima al consumo de carbón) no reunía las condiciones para acogerse a

⁶⁰ Una de esas dificultades la encontramos, por ejemplo, en el Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, que, ante el incremento de la demanda de electricidad y con la finalidad de bajar el precio del suministro, estableció límites por central térmica para el derecho de cobro de la prima.

⁶¹ El importe de la prima no es el mismo para todas las centrales. A la prima permanente, común a todas las térmicas, se añaden primas específicas para las producciones obtenidas con grupos de una antigüedad superior a 25 años, incentivos para las centrales de lignito pardo de Puentes y Meirama, e incentivos tecnológicos muy importantes para Elcogás (anexo II del Real Decreto 2017/1997, disposición adicional primera del Real Decreto 2820/1998, Orden de 29 de octubre de 1999, Orden de 25 de abril de 2001, Orden de 26 de noviembre de 2001, Orden ECO/3146/2002 de 25 de noviembre, Orden ECO/3193/2003 de 29 de octubre).

⁶² Real Decreto 2017/1997 de 26 de diciembre (*BOE* 310 de 27 de diciembre).

⁶³ El fundamento de la solicitud residía en el artículo 24.1 de la Directiva 96/92/CE: «Los Estados miembros en los que las autorizaciones concedidas antes de la entrada en vigor de la presente Directiva prevean compromisos o garantías de funcionamiento cuyo incumplimiento sea posible a causa de lo dispuesto en la presente Directiva, podrán solicitar acogerse a un régimen transitorio...». Véase también el artículo 25.1 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

un período transitorio⁶⁴. Sin embargo, el problema desapareció muy pronto, puesto que la disminución de la producción de carbón y el incremento de la demanda de energía eléctrica hicieron que desde 2000 el consumo de carbón nacional se quedara por debajo del límite del 15 por 100⁶⁵. La Comisión obligó a recuperar de los beneficiarios las cantidades abonadas en exceso en 1998 y 1999 (56,96 millones de euros, incrementados con los intereses pertinentes), lo que se empezó a realizar en 2002, deduciendo la cuarta parte de dichas cantidades del importe de la prima correspondiente a ese año.

TABLA 5.2
Prima al consumo de carbón autóctono

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Importe (miles €)								
Hulla y antracita	209.092	178.254	65.420	118.991	98.988	111.723	111.879	894.347
Lignito negro	24.359	60.119	10.271	12.194	10.644	15.498	19.978	153.063
Lignito pardo	72.644	22.706	21.823	42.475	30.966	46.700	56.070	293.384
Total prima	306.095	261.079	97.514	173.660	140.597	173.921	187.928	1.340.794
Consumo de carbón nacional (miles de toneladas)								
Hulla y antracita	12.028	12.289	11.744	10.593	10.265	9.463	9.252	75.634
Lignito negro	2.787	3.243	4.323	3.264	4.234	3.397	3.738	24.986
Lignito pardo	9.760	8.856	8.402	8.771	8.738	7.987	8.177	60.691
Total consumo	24.575	24.388	24.470	22.628	23.237	20.847	21.167	161.312
Prima media (€/t)								
Hulla y antracita	17,38	14,51	5,57	11,23	9,64	11,81	12,09	11,82
Lignito negro	8,74	18,54	2,38	3,74	2,51	4,56	5,34	6,13
Lignito pardo	7,44	2,56	2,60	4,84	3,54	5,85	6,86	4,83

Fuente: REE y CNE

⁶⁴ Decisión 1999/797/CE de 8 de julio (DOL 319 de 11 de diciembre).

⁶⁵ En una carta de fecha 25 de julio de 2001 dirigida al ministro español de Asuntos Exteriores, la Comisión compara la cantidad de energía objeto de la prima y la producida con el 15 por 100 de la energía primaria. En 1998 y 1999 es mayor la primera (la diferencia es de 5.952 y 2.103 GWh, respectivamente). En 2000, la relación se invierte, y la segunda supera a la primera en 888 GWh.

Los resultados se muestran en la tabla 5.2. Su importe total en el período 1998-2004 asciende a 1.341 millones de euros, lo que supone un promedio de algo más de 191 millones de euros al año, si bien las oscilaciones son considerables debido a cuestiones que tienen que ver con el déficit de la tarifa eléctrica, la recuperación de las cantidades pagadas de más en 1998 y 1999, etc. En el caso de la hulla y la antracita, la prima media se sitúa en 11,82 euros/tonelada. Como los precios en los parques de las térmicas del mineral nacional y del importado son iguales, los beneficios que se derivan de optar por el carbón autóctono son evidentes.

Como de costumbre, las ayudas destinadas a la financiación de las existencias de carbón en los parques de las centrales térmicas tienen como objetivo compensar los costes (financieros y por mermas) en los que incurren las eléctricas cuando sufren una acumulación de existencias que rebasa los stocks considerados mínimos, fijados en los necesarios para garantizar el funcionamiento de la central durante 720 horas a plena carga.

TABLA 5.3
*Ayudas a la financiación de existencias de carbón
en centrales térmicas (miles de euros)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Hulla y antracita	6.643	2.753	2.428	2.147	655	315	14.941
Lignito negro	3.970	3.359	3.967	3.775	2.551	1.638	19.260
Total	10.613	6.112	6.395	5.922	3.206	1.953	34.201

Fuente: IRMC

La tabla 5.3 muestra la cuantía de estas ayudas entre 1998 y 2003. Su evolución es claramente descendente como consecuencia de la pronunciada disminución de las existencias en los parques de las centrales térmicas. En 2003, el importe de estos incentivos, que no alcanzaba los dos millones de euros, suponía sólo el 18 por 100 del percibido en 1998. En el caso de las centrales de hulla y antracita, las ayudas han terminado siendo casi simbólicas, mientras que en las de lignito negro se habían contraído en 2003 a menos de la mitad. Su

cuantía media durante el período ascendió a 5,7 millones de euros anuales, muy alejada de las previsiones del Plan del Carbón (30 millones de euros).

Los cierres de explotaciones carboneras originan, evidentemente, una mengua de la capacidad de producción en el área de influencia de cada central térmica. Puede suceder que la disminución sea de tal calibre que la térmica se vea en la necesidad de obtener parte del mineral en otras zonas. La opción más lógica es recurrir a las importaciones, pero si la central se encuentra lejos del litoral, el coste de adquisición de la hulla importada se verá incrementado con los gastos de transporte desde el puerto hasta el parque de la térmica. En estos casos, y siempre que existan excedentes de carbón nacional en otras cuencas, es posible solventar el problema y, además, incentivar el consumo de carbón autóctono, subvencionando el transporte de este mineral hasta el emplazamiento de la central eléctrica. Las térmicas que se benefician de este sistema son las de Guardo, Escatrón, Escucha y Andorra. Entre 1998 y 2003, el monto total de esta ayuda alcanzó un promedio de 4,1 millones de euros.

En resumen, entre 1998 y 2003 las ayudas indirectas a la industria del carbón totalizaron 1.212 millones de euros (202 millones anuales de promedio), el 95 por 100 de los cuales procedió de la prima al consumo de carbón, que es, con gran diferencia, el más relevante de los tres incentivos. Sólo con estas ayudas, las térmicas de carbón nacional, que constituyen el único mercado de este mineral, pueden soslayar parcialmente las desventajas de su ubicación, y competir, no sin dificultades, en el entorno competitivo creado por la liberalización del sistema eléctrico. La prima al consumo de carbón autóctono, en palabras de la Comisión⁶⁶:

Permite a las centrales productoras de electricidad situadas en las cercanías de las minas vender su producción en el mercado eléctrico. Sin embargo, debido a la limitación de la prima a una peseta por kWh, esta venta sólo puede producirse en las horas punta. A pesar de la compensación, el coste de la electricidad así producida sigue siendo más elevado que el de la electricidad producida a partir de otras fuentes, tanto más cuanto que las centrales no son rentables.

⁶⁶ Carta de fecha 25 de julio de 2001 dirigida por la Comisión al ministro español de Asuntos Exteriores.

5.3.2. Las ayudas directas a la industria del carbón

Las subvenciones percibidas directamente por las empresas carboneras siguieron siendo, hasta la extinción de la CECA, las establecidas en la Decisión 3632, es decir, fundamentalmente las ayudas para cubrir las pérdidas de explotación y las ayudas para cubrir cargas excepcionales. La tabla 5.4 recoge su importe en el período comprendido entre 1998 y 2002. El promedio anual asciende a 1.100 millones de euros, un 62 por 100 de los cuales corresponden a las ayudas para cubrir pérdidas de explotación, y un 38 por 100 a las destinadas a financiar cargas excepcionales. Se trata, sin duda, de una cifra muy elevada, pero incomparablemente menor que el monto de la ayuda recibida por la minería alemana, que, con una producción entre 2 y 2,5 veces la española, se beneficia de subvenciones más de cuatro veces mayores (4.800 millones de euros en 1998, 4.700 en 1999, 4.700 en 2000 y 4.200 en 2001). Y similar a las ayudas a la minería francesa, que rondaban, hasta 2001, los 1.000 millones de euros con una producción que apenas representaba el 20 por 100 de la española.

TABLA 5.4

*Ayudas en favor de la industria del carbón
autorizadas por la Comisión (miles de euros)*

	Para cubrir pérdidas de explotación			Para cubrir cargas excepcionales			Total ayudas
	Funcionamiento	Reducción	Total	Sociales	Técnicos	Total	
1998	357.260	405.154	762.414	330.358	72.091	402.449	1.164.863
1999	327.816	399.589	727.405	265.293	78.606	343.899	1.071.304
2000	292.669	405.587	698.256	331.813	91.065	422.878	1.121.134
2001	274.281	350.216	624.497	357.644	86.997	444.641	1.069.138
2002	279.155	329.949	609.104			469.412	1.078.516

Fuente: Decisiones 1998/637/CECA, 1999/451/CECA, 2001/162/CECA, 2002/241/CECA, 2002/826/CECA de la Comisión y comunicación de 19 de febrero de 2003 en la que se reseñan las ayudas autorizadas para el período comprendido entre el 24 de julio y el 31 de diciembre de 2002

La finalidad de las ayudas para cubrir pérdidas de explotación, como ya quedó dicho en el capítulo anterior, consiste en acortar, sin superarla, la diferencia entre el coste de producción del carbón y el precio de venta libremente acordado por las partes. Con la puesta en marcha del Plan 1998-2005 se suprimió la prima de abastecimiento, y este precio pasó a ser el del mineral internacional puesto en la central térmica. Por tanto, desde 1998, la compañía eléctrica paga a la empresa minera el precio internacional, y ésta percibe además, con cargo a los Presupuestos del Estado, una ayuda, cuyo límite máximo, al menos en teoría, viene dado por la diferencia entre los costes de producción y el precio de venta. Entre 1998 y 2002, la cuantía media de las ayudas para cubrir pérdidas de explotación autorizadas por la Comisión alcanzó 684 millones de euros anuales.

Para percibir estas ayudas, dado que su cuantía debe ser decreciente en el tiempo, la empresa minera está obligada a elaborar un plan de modernización, reestructuración y racionalización que le permita disminuir progresivamente sus costes (ayudas al funcionamiento). Si esto no es posible, es decir, si la compañía no puede mantenerse en el marco de unas ayudas decrecientes, tiene que ajustarse a un plan de reducción de la actividad que desemboque en el cierre de la explotación (ayudas a la reducción de actividad).

Entre 1998 y 2002, las unidades productivas capaces de rebajar sus costes de producción percibieron, en concepto de ayudas al funcionamiento, un promedio de 306 millones de euros anuales; en tanto que las subvenciones destinadas a cubrir las pérdidas de aquellas explotaciones que abandonarían la actividad minera alcanzaron una media de 378 millones de euros.

La tabla 5.5 recoge el número de empresas y las producciones acogidas, durante los cuatro primeros años de aplicación del plan, a cada una de las dos modalidades de ayudas para cubrir pérdidas de explotación. Es interesante destacar el continuo incremento de las compañías inscritas en los planes de cierre, cuya capacidad de producción se mantuvo alrededor de tres millones de toneladas. Lógicamente, el número de firmas receptoras de ayudas al funcionamiento disminuyó, y también lo hizo, aunque menos intensamente, su producción anual.

TABLA 5.5
*Ayudas para cubrir pérdidas de explotación:
número de empresas y producciones*

	Funcionamiento		Reducción	
	Empresas	Producción (kt)	Empresas	Producción (kt)
1998	73	14.500	3	3.000
1999	57	13.300	7	3.000
2000	42	11.100	16	3.500
2001	42	10.707	25	3.200

Una pequeña parte de la producción (500 kt) no se beneficia de ayudas. Algunas empresas con varias unidades de producción reciben ambos tipos de ayudas.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (2000d, 2001b y 2002a),
Decisiones 1998/637/CECA, 1999/451/CECA, 2001/162/CECA y 2002/241/CECA

TABLA 5.6
*Desglose de las ayudas a la reducción de actividad
autorizadas por la Comisión, 1998-2001 (miles de euros)*

	1998	1999	2000	2001
Hunosa	366.942	351.243	337.294	285.559
Mina La Camocha	32.220	30.934	29.690	26.781
Endesa (explotaciones subterráneas)	5.992	3.750	3.822	3.816
Antracitas de Gillón		6.701	5.427	4.700
Encasur (explotaciones subterráneas)		3.203	1.935	1.971
Minas de Escucha		2.128	2.140	2.110
Antracitas de Rengos		1.629		
Coto Minero del Sil (grupo Escandal)			6.184	
MSP (grupo María)			5.127	
Coto Minero Jové			4.093	4.009
UMINSA (grupos Picalín, Pontedo y Arbás)			3.606	
Promotora de Minas de Carbón			2.675	1.791
Virgilio Riesco			1.136	1.118
Incomisa			926	865
Minas de Valdeloso			709	721
Inversiones Terrales			499	
Mina Escobal			313	307
Resto 13 empresas que reducen capacidad				16.468
Totales	405.154	399.589	405.587	350.216

Fuente: Decisiones 1998/637/CECA, 1999/451/CECA, 2001/162/CECA y
2002/241/CECA y Comisión de las Comunidades Europeas (2000d, 2001b y 2002a)

En un principio, únicamente elaboraron un plan de cierre Hunosa (que en 1998 absorbió a Minas de Figaredo), Mina La Camocha y Endesa (esta última sólo para sus explotaciones subterráneas de lignito). Sin embargo, el plan de reestructuración comunicado a la Comisión preveía que, en el momento en que determinadas empresas o unidades de producción dejaran de reunir las condiciones para percibir la ayuda al funcionamiento, se propondría su inclusión en un plan de cierre. Esta disposición se aplicó varias veces, con la peculiaridad, justificada por las excepcionales condiciones sociales y regionales, de que, en ocasiones, el cierre se realizaría después de expirar la Decisión 3632. De este modo, la lista de explotaciones que procederían a abandonar la actividad se fue ampliando (tabla 5.6).

En octubre de 1998, España comunicó a la Comisión que, antes de que expirara el Tratado CECA, cerrarían siete empresas más: Antracitas de Gillón, Antracitas de Rengos, Encasur (por lo que respecta a sus minas subterráneas), Minas de Escucha, Inversiones Terrales, Ramiro Genuario y Antracitas de Rodrigatos⁶⁷. Las tres últimas procedieron al cierre prácticamente de forma inmediata. Posteriormente, se incorporaron al grupo más productores, de modo que los compromisos de abandono de la actividad fueron aumentando. Sin considerar los cierres parciales, once productores de carbón habían dejado el sector entre 1998 y 2003, y nueve más deberían abandonarlo a partir de este último año (tabla 5.7).

Los requisitos para percibir las ayudas destinadas a cubrir pérdidas de explotación no se limitaban a la elaboración de un plan de modernización o un plan de cierre. Para tener derecho, tanto a las ayudas al funcionamiento como a las ayudas a la reducción de la actividad, la compañía minera estaba obligada a firmar con las empresas eléctricas contratos de suministros de carbón. Además, debía tratarse de una de las 78 compañías que habían recibido ayudas de este tipo en 1997. Finalmente, la subvención quedaba vinculada a las concesiones que habían sido objeto de estas ayudas en dicho año. Es decir, sólo el carbón extraído de las concesiones que percibieron ayudas en 1997 de acuerdo con la normativa anterior recibiría la ayuda al funcionamiento o a la reducción de actividad.

⁶⁷ Decisión 1999/451/CECA de la Comisión Europea.

TABLA 5.7
Cierres de empresas efectuados y previstos desde 1998

Primera mitad del Plan del Carbón		Segunda mitad del Plan del Carbón	
Antracitas de Rodrigatos	1998	Mina Escobal	2002
Inversiones Terrales	1998	Minas Escucha	2003
Ramiro Alonso	1998	Hunosa	Previsto
Minas y Ferrocarril de Utrillas	1998	Mina La Camocha	Previsto
Antracitas de Rengos	1999	Antracitas de Gillón	Previsto
UTE Terrales-Úbeda	2000	Coto Minero Jové	Previsto
Hullas la Mora	2000	Incomisa	Previsto
Mínera Ordoño	2000	González y Díez	Previsto
Mínera Martín Aznar	2001	Promotora de Minas de Carbón	Previsto
		Minas de Valdeloso	Previsto
		Virgilio Riesco	Previsto

Por cierre de empresa debe entenderse el abandono total de la actividad carbonera. En la mayoría de los casos la sociedad no se extingue, aunque no desarrolle ningún tipo de actividad.

Fuente: IRMC, Decisiones 1998/637/CECA, 1999/451/CECA, 2001/162/CECA y 2002/241/CECA

No se iban a subvencionar, por tanto, todos los suministros de las empresas mineras a las térmicas, sino sólo aquéllos que tuvieran un origen muy concreto. Evidentemente, se trata de una norma totalmente lógica, puesto que su ausencia abriría las puertas a lucrativos negocios totalmente inadmisibles. Sin esa vinculación, una empresa minera podría, por ejemplo, importar carbón al precio internacional, venderlo a este precio a la central térmica y cobrar el importe de la ayuda; o recortar la actividad y el empleo en sus explotaciones subterráneas, y completar sus suministros subvencionados con el carbón procedente de una nueva concesión explotada a cielo abierto. Ahora bien, que la norma prohibiera estas maniobras no quiere decir que no fueran a realizarse. La tentación resultaba demasiado fuerte y, como suele suceder, la excesiva intervención pública había abonado el campo, haciéndolo propicio para el

crecimiento de la corrupción. Los titulares de prensa no tardarían en hacerse eco de noticias que así lo demostraban⁶⁸.

En lógica consonancia con el objetivo de su disminución progresiva, la cuantía de las ayudas destinadas a cubrir las pérdidas de explotación de 1998 se calculó rebajando las ayudas individuales realmente recibidas en 1997 (es decir, incluyendo las implícitas en los precios de venta) en un 5 por 100 para el carbón subterráneo y en un 10 por 100 para el carbón a cielo abierto⁶⁹. La ayuda global de 1998 debía contraerse, como máximo, un 6 por 100 respecto a la de 1997. En cada uno de los años siguientes, disminuiría un 4 por 100 respecto a la percibida en el año anterior. La reducción se comenzaría a aplicar a las empresas de mayor coste hasta conseguir esa disminución global⁷⁰.

Como cabía esperar, el plan contenía una minuciosa descripción de las ayudas para cubrir cargas excepcionales, las más importantes de las cuales seguían siendo las encaminadas a financiar los mecanismos utilizados para aligerar plantillas, y las destinadas a compensar las pérdidas de activos.

En el sobresaliente capítulo de la reestructuración laboral, el objetivo del plan consistía en aminorar en 7.000 los puestos de trabajo a lo largo de su

⁶⁸ «Mina La Camocha vendió entre 1998 y 2000 a la central térmica de Aboño al menos unas 90.000 toneladas de carbón que no fue extraído de la explotación gijonesa, según el resultado de la investigación efectuada por la Guardia Civil y la fiscalía anticorrupción» (*La Nueva España*, 6 de enero de 2002). El supuesto fraude consistía en hacer pasar carbón importado y a cielo abierto como producción propia de la Mina La Camocha.

⁶⁹ Si la empresa se había acogido a un plan de reducción de la producción durante 1997, la ayuda de 1998 se calculaba restando de la ayuda de 1997 el 70 por 100 de la ayuda de 1997 que correspondiera a las toneladas disminuidas, y aplicando al resultado los porcentajes de reducción.

⁷⁰ El procedimiento para calcular la ayuda individual no carece de complejidad. En primer lugar es preciso ajustar su cuantía en el caso de que tenga lugar una reducción de los suministros, ya sea mediante modificación del contrato o por incumplimiento de las entregas pactadas, puesto que, como ya se ha dicho, la ayuda está vinculada a determinados suministros de carbón autóctono, y la disminución de éstos debe dar lugar a la reducción de la ayuda. En segundo lugar, las ayudas individuales se actualizan aplicando el IPC previsto con un máximo del 2 por 100. A partir de aquí, el procedimiento aplicable a la minería subterránea difiere del aplicable a la minería a cielo abierto. En esta última, los importes actualizados simplemente se reducen un 6 por 100. En el caso de la minería subterránea, se comprueba si la suma de las ayudas individuales actualizadas da lugar a una ayuda global un 4 por 100 inferior, al menos, a la ayuda global del ejercicio anterior. De no ser así, se ajustan las ayudas individuales sustituyendo la actualización de hasta el 2 por 100 por una reducción del 4 por 100, iniciándose la revisión por las empresas de mayor coste de producción. Las ayudas individuales así calculadas son objeto de ajustes si varía la cotización del carbón internacional, pero siempre respetando que la ayuda global debe reducirse como mínimo un 4 por 100 respecto a la del año anterior. En los casos de incumplimiento de los planes de reestructuración presentados, las ayudas para cubrir pérdidas de explotación se reducen hasta el 50 por 100 a partir del 1 de enero del año 2000 y se suprimen a partir de enero del año 2003: «El incumplimiento por las empresas de los términos de los Planes de reestructuración que hubieran presentado al amparo de lo dispuesto en el capítulo III de este Real Decreto dará lugar a una reducción de hasta el 50 por 100 en las ayudas a partir del 1 de enero del año 2000 y se suprimirán a partir de enero del año 2003» (artículo 6 del Real Decreto 2020/1997).

período de vigencia⁷¹. Los mecanismos para lograrlo eran, básicamente, las prejubilaciones y las bajas incentivadas. Las ayudas financiaban los costes de las medidas de este tipo que se llevaran a cabo hasta el 31 de diciembre de 2005; aunque, evidentemente, los trabajadores afectados por las prejubilaciones seguirían percibiendo, después de esa fecha y hasta que alcanzaran la edad de jubilación ordinaria, la cuantía que les correspondiera.

En las prejubilaciones se modificó el sistema que estaba vigente con la finalidad de ampliar el colectivo susceptible de beneficiarse del mismo. Con arreglo a la normativa anterior, podían prejubilarse los trabajadores con contrato fijo que cumplieran tres requisitos: tener, como mínimo, 55 años de edad equivalente; ocho o más años de cotización al Régimen Especial de la Minería del Carbón; y tres años, al menos, de bonificación. Los nuevos acuerdos anticiparon la edad tres años y eliminaron la obligatoriedad de reunir el tiempo de bonificación. En adelante, pues, para acogerse a las prejubilaciones sólo serían necesarios dos requisitos: una edad equivalente mínima de 52 años, y ocho o más años de antigüedad en el sector. El adelanto de la edad mínima ocasionó un notable incremento de las prejubilaciones en el primer año de aplicación del nuevo sistema. Las prejubilaciones, además, se extendieron a todas las empresas mineras (incluidos los productores de lignito pardo) y no sólo a las que tuvieran problemas de excedentes. Su cuantía se elevó dos puntos porcentuales, y se estableció en el 78 por 100 del salario bruto de los últimos seis meses, actualizable anualmente en función del IPC real.

En el caso de baja incentivada, el trabajador podía optar entre recolocarse en otras compañías del sector (para lo cual tendría derecho preferente de ingreso) y percibir la indemnización legal (que no era objeto de ayuda), o renunciar a la recolocación y cobrar la indemnización pactada. Ésta era financiada por el sistema de ayudas hasta un límite que, en 1998, se mantuvo en 6,5 millones de pesetas de promedio por trabajador y empresa beneficiaria. Para los años siguientes, ese importe se actualizaría con el IPC.

El plan contenía un importante acuerdo que obligaba a las empresas a sustituir sus bajas por jubilación o prejubilación en una proporción de 4 ingresos en plantilla fija por cada 11 bajas, aunque permitía que esta proporción

⁷¹ Estas ayudas no se aplicaban a las empresas públicas mineras. En cambio sí podían beneficiarse de ellas las explotaciones de lignito pardo de As Pontes y Meirama (disposiciones adicionales primera y segunda del Real Decreto 2020/1997).

pudiera ser variada, al alza o a la baja, mediante acuerdo entre la representación sindical y la empresa.

Por lo que respecta a las pérdidas de activos, las ayudas compensaban las disminuciones de capacidad productiva superiores al 15 por 100 del promedio de los tres años anteriores al de la reducción. Una medida más generosa que la aplicada hasta entonces, pues, en las dos reestructuraciones anteriores, sólo se devengaban cuando la capacidad productiva disminuía, al menos, en un 40 por 100, o se daban, además, otros requisitos. También la cuantía se incrementó: comenzó siendo de 3 pesetas por termia reducida en 1998, para disminuir progresivamente hasta situarse en 2,30 en 2001, y desaparecer a partir de este año. Sólo se abonaría, por tanto, durante los cuatro primeros años de aplicación del plan, lo cual haría que, previsiblemente, en ese período se llevara a cabo el grueso de la disminución. La mengua de la producción daba lugar a una minoración de la ayuda al funcionamiento del ejercicio siguiente; pero esta disminución no era por el importe total de la ayuda que hubiera correspondido a las toneladas reducidas, sino sólo por el 70 por 100 de dicho importe.

Aunque de menor entidad que las dos anteriores, el vale de carbón es otro ejemplo de carga heredada del pasado. Las empresas mineras estaban obligadas a suministrar anualmente 3.250 kilos de carbón a cada empleado en activo que fuera cabeza de familia, así como a jubilados, viudas e incapacitados de forma permanente total. Para muchas empresas, esta obligación suponía un coste considerable que gravaba en exceso sus cuentas de resultados⁷². La situación cambió el 13 de octubre de 1998: en virtud de un acuerdo firmado por la Administración, los sindicatos y Carbunión, las compañías mineras pasaron a pagar el vale del carbón sólo al personal activo, mientras el IRMC lo hacía al resto de beneficiarios. En este caso, el suministro gratuito de carbón se sustituyó por una cantidad en metálico que se percibiría de una sola vez⁷³. En 2004, se habían tramitado 27.308 ayudas de este tipo por un importe de 46 millones de euros.

⁷² Aunque esta carga era tanto mayor cuanto menor era la dimensión de la empresa, el ejemplo de la Vasco-Leonesa puede servir para ilustrar la dimensión acumulativa del problema. En 1989, frente a los 1.389 beneficiarios del vale que eran trabajadores en activo de la empresa, hubo 1.885 beneficiarios inactivos; mientras los primeros recibieron 4.507 toneladas, a los segundos se les hizo entrega de 6.116 toneladas de carbón (cuentas anuales de la Vasco-Leonesa).

⁷³ La Orden de 29 de julio de 1999 (BOE 193 de 13 de agosto) fijó esta cantidad en 36.000 pesetas por cada año que le restara al beneficiario para cumplir los 75 años de edad.

Las ayudas por vale de carbón representan, pues, una fracción muy pequeña de las destinadas a cubrir las cargas sociales.

5.4. La política de reactivación de las cuencas mineras desde 1998

El Plan de Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, uno de los apartados del Plan 1998-2005, comienza reconociendo las negativas características que para el asentamiento empresarial presentan las zonas carboneras: alto nivel de desempleo, predominio de la industria del carbón, ausencia de diversificación económica, población dispersa, malas comunicaciones, medio ambiente degradado, escasez de equipamiento colectivo, mano de obra no adaptable fácilmente a otras industrias, falta de tradición empresarial, suelo industrial insuficiente y deficiente articulación del territorio. Unas características que explican la situación crítica en que se encuentran las principales cuencas mineras, y que justifican, junto a la necesidad de continuar el proceso de reestructuración de la industria del carbón, la puesta en marcha de un plan específico destinado a paliar ese cúmulo de desventajas y a servir como catalizador para un desarrollo económico diversificado.

Los resultados obtenidos con la política de reactivación aplicada en 1996 y 1997 aconsejaron mantener la misma línea de actuaciones, pero incrementando los recursos destinados a su financiación, ante todo para conseguir un mayor desarrollo de las infraestructuras dotacionales y de servicios. De esta forma, el montante total de las ayudas previstas en el plan para sus ocho años de vigencia alcanzó 3.125 millones de euros, lo que supuso una cuantía anual de casi 391 millones, que resulta seis veces y media superior a la asignada a cada uno de los dos ejercicios anteriores (60 millones).

El plan se estructuró en tres programas (figura 5.2), cuyos objetivos eran el desarrollo de las infraestructuras, la mejora de la formación y el desarrollo de proyectos empresariales generadores de empleo en las comarcas mineras. Los dos primeros tenían como finalidad mejorar el capital social fijo, mientras que el tercero se dirigía a fomentar las actividades directamente productivas. Las medidas de reactivación se aplicaron también en las zonas productoras de lignito pardo.

Figura 5.2
Programas del Plan de Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras
y distribución de las ayudas totales



Fuente: Plan 1998-2005

Algo más de las tres cuartas partes de los recursos del plan se destinaron al Programa de Infraestructuras. La política de desarrollo de las cuencas mineras se decantó claramente por la denominada por Hirschman (1958) estrategia de impulso al desarrollo por exceso de capacidad de capital social fijo. La predilección que muestran a veces los políticos por esta estrategia está más relacionada con las menores repercusiones de los errores cometidos en este tipo de inversiones, que con una supuesta planificación del desarrollo. Una nueva carretera muy poco utilizada puede suponer un despilfarro de recursos, pero resulta un problema mucho menor para la Administración que el fracaso de una empresa productiva que ha recibido cuantiosas subvenciones públicas para favorecer su localización en un lugar determinado.

La Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón era la entidad gestora del Programa de Formación, cuyo objeto

consistía en la concesión de becas a mineros y sus familiares, así como a las personas empadronadas en municipios carboneros. Con esta línea de ayudas se pretendía facilitar el reciclaje de los trabajadores, fomentar la cultura empresarial y la formación profesional, y mejorar el nivel educativo de la población.

Pese a la relativa modestia de su presupuesto (30 millones de euros anuales), los instrumentos de este tipo son fundamentales para romper la «atmósfera social» de los espacios dependientes del carbón. Al elevarse el nivel educativo y cultural, la población, en especial la más joven, se desvincula de la minería y dirige su proyecto vital hacia otras actividades. Al igual que el desarrollo de las infraestructuras, el cambio cultural es un requisito necesario para detener la crisis del territorio, puesto que no es previsible que se desarrollen en él actividades alternativas si la población sigue depositando todas sus aspiraciones en la mina. Ahora bien, tampoco éste es un requisito suficiente para el desarrollo espacial, pues la población puede optar por colmar sus nuevas expectativas en otros lugares.

Por último, las ayudas del Programa de Proyectos Empresariales tenían como objetivo financiar inversiones generadoras de puestos de trabajo en las zonas mineras. En 2003, se integró en el Programa Operativo de Mejora de la Competitividad y Desarrollo del Tejido Productivo del FEDER, lo que supuso unos recursos adicionales de 78 millones de euros procedentes de esta vía. Por tanto, el Programa contó con unos fondos de 559 millones de euros para todo su período de vigencia.

Quedaron excluidos de su ámbito de aplicación los proyectos empresariales de extracción y tratamiento del carbón y sus actividades auxiliares, y los comprendidos en el sector servicios, salvo los relacionados con el turismo rural que cumplieran determinados requisitos. Desde 2002, tampoco se excluyeron los servicios destinados al desarrollo de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías. El sistema, por tanto, limitaba los tipos de proyectos que podían beneficiarse de él, y, por tal motivo, puede catalogarse como una política activa de inversión del declive. Es decir, en su diseño influyeron las posturas de los que entienden que la Administración no debe limitarse a actuaciones de carácter general, sino que debe desplegar una política que incorpore la selección de actividades, determine la precedencia entre ellas y proceda a su impulso directo.

5.5. Consecuencias de la expiración del Tratado CECA

El periodo de cincuenta años de vigencia del Tratado CECA finalizó el 23 de julio de 2002. En esa fecha resultaba patente que, pese a la intensificación de la reordenación que supuso la Decisión 3632, la mayor parte de las minas europeas seguían siendo inviables. De esta forma, la expiración del Tratado colocaba a la UE en el dilema de elegir entre el desmantelamiento o el mantenimiento del entramado protector a la industria carbonera. El desmantelamiento significaba que el carbón pasaría a recibir el mismo trato que el resto de los sectores industriales, a cambio de asumir los costes sociales que de ello se derivarían. Por su parte, el mantenimiento de las ayudas suponía, además de una pesada carga para el resto de la sociedad, un trato de favor a determinadas empresas contrario a las líneas generales de la política de competencia de la UE, y que, por tanto, era preciso justificar. Sobre todo a la vista de que, dentro del conjunto de las ayudas de Estado, las que se dirigen a la industria del carbón son un capítulo fundamental, cuyo peso relativo se situaba en el 7 por 100 en 2001. Ese año, su importe ascendía a 6.200 millones de euros, que se repartían entre los cuatro Estados miembros productores (Alemania, 4.150; España, 1.020; Francia, 940; y Reino Unido, 100).

Finalmente, la UE se decantó por el mantenimiento de las ayudas estatales al sector del carbón. Los argumentos para justificar esta postura aparecían ya nítidamente expuestos en el Libro Verde *Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético*, publicado por la Comisión el 29 de noviembre de 2000. En él, apremiada por el brusco ascenso de los precios del petróleo iniciado en marzo de 1999, la Comisión reconocía la elevada y creciente dependencia energética de la Unión (que cubre sus necesidades energéticas en un 50 por 100 con productos importados), y se planteaba como objetivo principal mitigar los riesgos que de esa dependencia pudieran derivarse y aumentar la seguridad del abastecimiento energético.

En el caso del carbón, el documento es absolutamente claro a la hora de exponer la situación, tanto del mercado mundial como de la industria comunitaria. El mercado mundial del carbón es, según la Comisión, un mercado estable, con abundancia de recursos —las reservas mundiales de combustibles sólidos representan 230 años de consumo, unas seis veces más que las de petróleo (40 años) y cuatro más que las de gas natural (60 años)— y más

uniformemente distribuidos que los de otros combustibles fósiles. Se trata, pues, de un mercado que goza de una gran diversidad geopolítica de la oferta, y que tiene poco que ver, en este aspecto, con el del petróleo o el gas natural.

A estas positivas características se añade el hecho de que el carbón importado por la Comunidad procede de países relativamente seguros (socios de la AIE o Estados con los que se han firmado acuerdos comerciales). Por estos motivos, a la Comisión no parecía preocuparle en exceso que la Unión importara más del 50 por 100 de sus necesidades de hulla (la cuarta parte del volumen intercambiado en el mercado internacional), ni que, a pesar del descenso continuado de la demanda, la dependencia siguiera previsiblemente aumentando para sobrepasar el 70 por 100 en 2020, e incluso alcanzar el 100 por 100, «dado que la producción comunitaria sobrevive gracias a las subvenciones estatales masivas». A juicio de la Comisión, las características del mercado mundial son tranquilizadoras, y puede hablarse de estabilidad del abastecimiento físico y económico.

El transporte internacional del carbón (el 90 por 100 se realiza por vía marítima) tampoco comporta riesgos ambientales de consideración, como lo demuestra el hecho de que es el único producto energético excluido de la lista de los considerados peligrosos por la Organización Marítima Internacional.

A pesar de los argumentos anteriores y de que la competitividad de la industria del carbón europea no mejoraría con las futuras ampliaciones de la UE, la Comisión, dentro de su estrategia de seguridad en materia de abastecimiento energético, planteó la posibilidad de preservar el acceso a determinadas reservas de carbón: «La producción de carbón sobre la base de criterios económicos no presenta ninguna perspectiva ni en la Unión ni en los países candidatos. En el futuro, sólo puede obedecer a criterios de seguridad del abastecimiento en la Unión» (Comisión, 2000a). Sería preciso, para ello, seleccionar determinadas minas (las más rentables, lógicamente) y mantener en ellas, mediante medidas sociales adecuadas, unas capacidades mínimas de producción. De esta forma, se mantendría el equipamiento en condiciones de funcionamiento, se conservarían las cualificaciones profesionales de un conjunto de mineros y no se perdería la posición privilegiada de la tecnología europea en materia de extracción y combustión limpia del carbón. Así pues, se trataría, más que de sostener la producción, de conservar una determinada capacidad de extracción por si fuera preciso hacer de ella un uso a mayor escala en el futuro.

Es incuestionable que, por muy estable que sea un mercado, los riesgos de desabastecimiento o de encarecimiento de los productos nunca desaparecen por completo. Esta incertidumbre condiciona la adopción de decisiones, y lo hace tanto más cuanto peores puedan ser las consecuencias derivadas de tomar la decisión equivocada, es decir, cuanto más estratégico sea un sector.

El carbón, sin duda, sigue siendo clave en la generación de electricidad en Europa. En parte, por el insuficiente desarrollo de las energías renovables o el carácter irregular de la producción hidroeléctrica, y, en parte, por la acusada volatilidad de los precios del gas natural, o las decisiones tomadas por algunos Estados de abandonar la energía nuclear o paralizar las inversiones en este campo.

Existen, además, sectores cuya evolución se ve influida por lo que acontezca en otros mercados, lo que incrementa de manera notable la incertidumbre. El carbón es un claro ejemplo: los precios finales del mineral importado son muy sensibles a las fluctuaciones de los fletes marítimos.

Es este cúmulo de circunstancias el que lleva a la Comisión a afirmar que «la desaparición de todas las explotaciones carboníferas de la Comunidad a corto plazo podría tener consecuencias en la seguridad de abastecimiento energético a largo plazo de la Unión Europea». Ahora bien, tampoco se trata de mantener todas las unidades de producción. El largo proceso de reestructuración de la industria ha dado lugar, siempre según la Comisión (2001b), a dos grupos de empresas. Por un lado, se encuentran las que han conseguido rebajar notablemente sus costes. Son las empresas que recibían ayudas al funcionamiento, y tienen que ser las llamadas a garantizar la seguridad de abastecimiento energético de la Unión. El otro grupo lo forma el resto de las compañías, es decir, aquéllas que no han alcanzado los objetivos perseguidos, y que, por ello, percibían ayudas a la reducción de la actividad. Estas empresas deberán proseguir su proceso y cerrar en un plazo razonable, puesto que «aunque las cuestiones ligadas a la seguridad del abastecimiento constituyen claramente una prioridad, en ningún caso pueden constituir un argumento para mantener una producción de carbón ajena a cualquier lógica económica».

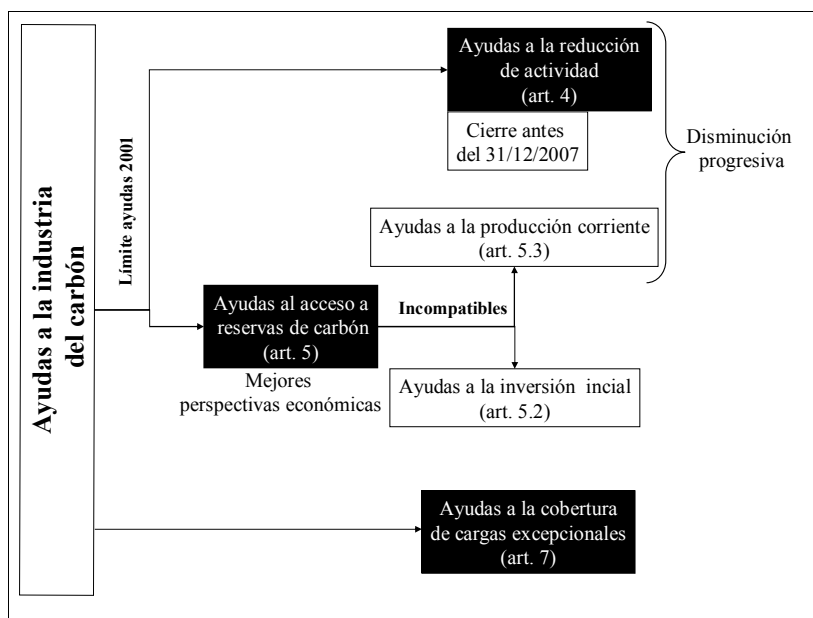
En este contexto se sitúa la decisión de mantener las subvenciones a la minería. A partir del día siguiente al de la expiración del Tratado CECA, comenzó a aplicarse el Reglamento (CE) 1407/2002 del Consejo, de 23 de julio, sobre las ayudas estatales a la industria del carbón. La nueva norma, cuya

vigencia finaliza el 31 de diciembre de 2010, sustituye a la Decisión 3632 e insta un nuevo sistema de ayudas estatales que persigue una doble finalidad: por un lado, permitir el mantenimiento de una cierta capacidad de producción, con el objetivo de garantizar el acceso a las reservas de carbón, como una medida de precaución necesaria en la estrategia europea de seguridad de abastecimiento energético; por otro, continuar el proceso de reestructuración del sector carbonero tratando de paliar sus efectos sociales y regionales.

El Reglamento contempla tres tipos de ayudas, en apariencia no muy diferentes de las que se habían venido concediendo hasta entonces, pero que entrañan algunas novedades dignas de mención (figura 5.3): ayudas a la reducción de actividad, ayudas al acceso a reservas de carbón y ayudas a la cobertura de cargas excepcionales.

Figura 5.3

Reglamento 1407/2002: ayudas estatales a la industria del carbón



Fuente: Elaboración propia

Las ayudas a la reducción de actividad, similares a las así denominadas en la Decisión 3632, cubren las pérdidas corrientes que sufran, hasta el

momento del cierre definitivo, aquellas unidades de producción que no se vayan a mantener en el mercado⁷⁴. Dado su objetivo, y como ya venía ocurriendo, su cuantía no puede superar la diferencia entre los costes de producción y los ingresos. Su justificación radica en la necesidad de atenuar las repercusiones sociales y regionales de la reestructuración de la industria del carbón. Sin ellas las empresas cerrarían antes y, por tanto, uno de los efectos de estas ayudas es ampliar el margen temporal con el que cuentan los Estados miembros para poner en marcha medidas encaminadas al desarrollo de las cuencas mineras.

El detalle más interesante consiste en que la explotación que las perciba debe finalizar su actividad antes del 31 de diciembre de 2007 (después de esta fecha no se concederán más ayudas de este tipo) e inscribirse en el plan de cierre que el Estado miembro tenía la obligación de presentar a la Comisión, a más tardar, el 31 de octubre de 2002. El principal problema para nuestro país estribaba en el plazo que establecía la norma comunitaria para adoptar la difícil decisión de determinar qué explotaciones deberían cerrar. Un problema atenuado, pero no eliminado, por el hecho de que, por motivos justificados, la notificación de las unidades de producción incluidas en el plan podía posponerse hasta el mes de junio de 2004.

Las ayudas al acceso a reservas de carbón se justifican por la necesidad de reforzar la seguridad energética de la Unión Europea. Mantener dicho acceso, por si hubiera que hacer un uso mayor de las reservas de carbón en el futuro, requiere no abandonar la actividad. Pero no se trata de subvencionar cualquier nivel de producción, sino de determinar el mínimo que garantice el acceso. El Estado miembro debe, pues, decidir qué reservas permanecerán accesibles, el nivel mínimo de producción preciso para lograrlo y qué criterios se van a emplear para seleccionar las explotaciones que permanecerán operativas. Estas ayudas se dividen en dos categorías incompatibles entre sí: ayudas a la inversión inicial y ayudas a la producción corriente. Nos centraremos en las segundas porque son las verdaderamente relevantes para la minería nacional⁷⁵.

⁷⁴ Se entiende por unidad de producción «el conjunto de los lugares de extracción de carbón y de las infraestructuras que les dan servicio, subterráneas o a cielo abierto, que pueden producir carbón bruto de forma independiente de otras unidades de producción» (artículo 2 de la Decisión de la Comisión 2002/871/CE de 17 de octubre).

⁷⁵ Las ayudas a la inversión inicial pueden alcanzar hasta el 30 por 100 del coste total del proyecto de inversión de acceso a reservas. La compañía minera debe demostrar que la ayuda

Las ayudas a la producción corriente son, como las ayudas a la reducción de actividad, aquéllas que percibe una explotación para cubrir sus pérdidas, por tanto, tampoco pueden exceder de la diferencia entre costes e ingresos. La diferencia reside en que, en este caso, las unidades de producción no están abocadas al cierre, sino que, por el contrario, permanecerán activas, integradas en el denominado plan de acceso a reservas de carbón que el Estado miembro tenía la obligación de elaborar y presentar a la Comisión, a más tardar, el 31 de octubre de 2002, aunque, como en el caso anterior, la determinación de cada una de las unidades de producción incluidas en él podía posponerse hasta el mes de junio de 2004. Estas explotaciones deben ser las que presenten mejores perspectivas económicas, y, por consiguiente, su determinación requiere la previa definición de los criterios objetivos que se van a emplear para medir tal circunstancia, uno de los cuales, el nivel y la evolución de los costes de producción, aparece citado expresamente en el propio Reglamento.

El importe conjunto de las ayudas a la reducción de actividad y a la producción corriente debe seguir una tendencia descendente. Para evitar distorsiones en el mercado eléctrico no pueden ocasionar precios de entrega para el carbón comunitario inferiores a los del mineral de calidad similar procedente de terceros países.

La última categoría de ayudas, las destinadas a la cobertura de cargas excepcionales, tiene como finalidad financiar los costes derivados de la reestructuración de la industria del carbón no relacionados con la producción corriente («cargas heredadas del pasado» o que no afectan al coste de producción). Por este motivo, la Comisión, como ha ocurrido siempre, sólo las considerará compatibles con el mercado común si no superan la cuantía de estos costes. Incluyen las prejubilaciones, las bajas incentivadas, el vale de carbón, las rehabilitaciones de antiguas zonas de extracción, las depreciaciones excepcionales derivadas de cierres de explotaciones, etc. Presentan, como principal novedad, la supresión de las ayudas a las depreciaciones excepcionales de activos en caso de cierre parcial: esta clase de ayudas sólo se podrá conceder cuando se produzca el cierre total y definitivo de la unidad de producción.

El Gobierno español hizo uso de la disposición del Reglamento que permitía que las ayudas correspondientes al año 2002 quedaran sujetas en su

garantiza su viabilidad económica. Los pagos derivados de esta ayuda tienen como fecha límite el 31 de diciembre de 2010.

totalidad a las normas contenidas en la Decisión 3632 (artículo 14.2). De ahí que la nueva norma comunitaria comenzara a ser de aplicación en nuestro país el 1 de enero de 2003. Unos días antes, el 19 de diciembre de 2002, las autoridades españolas comunicaron a la Comisión un Plan Provisional de Acceso a Reservas de Carbón y de Cierre de Unidades de Producción para el período 2003-2005, basado, como es lógico, en el Plan 1998-2005⁷⁶.

Según este documento, la producción de carbón CECA se situaría en 2005 en 12 millones de toneladas, un 10 por 100 por debajo de la obtenida en 2002 (13,4 millones de toneladas). Las ayudas seguirían la evolución que muestra la tabla 5.8. Se mantenía la tendencia decreciente de las ayudas para cubrir pérdidas de explotación, resultado de una disminución del 4 por 100 anual en las empresas privadas, y una caída aún mayor (ligeramente por encima del 6 por 100) en el caso de Hunosa, empresa que contaba ya con un plan específico detallado⁷⁷.

TABLA 5.8

*Plan Provisional de Acceso a Reservas de Carbón
y de Cierre de Unidades de Producción. Ayudas previstas (miles de euros)*

	Reducción de actividad y producción corriente	Cobertura de cargas excepcionales			Total ayudas
		Sociales	Técnicas	Total	
2003	568.647	469.072	81.299	550.371	1.119.018
2004	539.854	490.112	82.987	573.099	1.112.953
2005	513.046	484.866	96.739	581.605	1.094.651

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas

⁷⁶ Los datos relativos al plan provisional se han tomado del documento de la Comisión *Ayuda estatal-España. Ayuda C14/04 (ex N 67/03) – Ayuda estatal a la minería del carbón en 2003 y plan de reestructuración*, publicado en el DO C 182 de 15 de julio de 2004, y del escrito de fecha 19 de febrero de 2003 dirigido al representante permanente de España ante la Unión Europea por la Dirección General de Energía y Transportes de la Comisión Europea.

⁷⁷ Las ayudas a la reducción de actividad correspondientes a Hunosa ascendían a 271.593, 254.682 y 239.281 miles de euros en 2003, 2004 y 2005, respectivamente. La disminución era, pues, superior al 6 por 100 anual. Para el resto del sector el plan provisional consignaba unas ayudas a la explotación de 297.054, 285.172 y 273.765 miles de euros en cada uno de los años citados.

En cambio, se incrementaban notablemente las ayudas destinadas a financiar cargas sociales, cuya cuantía se acercaba a 500 millones de euros cuando en 2001 había ascendido a 358 millones de euros. Las empresas privadas eran las principales responsables de este incremento, puesto que las ayudas para cubrir los costes excepcionales de Hunosa disminuían⁷⁸. En el Plan Provisional no se desglosaban las ayudas para cubrir pérdidas de explotación ni se señalaba qué unidades de producción cerrarían y cuáles se mantendrían activas. Para esta última cuestión, se hacía uso del plazo que finalizaba en junio de 2004, por entender que lo más lógico era posponer esa decisión hasta que se conociera qué centrales eléctricas dispondrían de la adecuada depuración de emisiones⁷⁹. No obstante, las autoridades españolas señalaban, como criterios para adoptarla, la realidad social, el mercado de carbón existente y la legislación ambiental (estas dos últimas cuestiones determinarían qué centrales térmicas seguirían funcionando).

A lo largo de 2003 y 2004 se publicaron varias normas para regular las ayudas a la industria carbonera. Ante el carácter provisional y la falta de concreción del plan presentado a la Comisión, las bases reguladoras de la concesión de las dos modalidades de ayudas destinadas a cubrir las pérdidas (ayudas a la reducción de actividad y a la producción corriente) se limitaron a señalar que las empresas beneficiarias eran aquéllas que habían percibido en 2002 las ayudas equivalentes contempladas en la Decisión 3632 (al funcionamiento y a la reducción de actividad), que el importe máximo de la ayuda anual correspondiente a cada compañía (con la excepción de Hunosa) se obtendría rebajando en un 4 por 100 la percibida en el año anterior, y que sería objeto del oportuno ajuste en el caso de recorte de los suministros de carbón a las centrales térmicas⁸⁰.

⁷⁸ Las ayudas a la cobertura de costes excepcionales correspondientes a Hunosa ascendían a 302.557, 298.983 y 286.203 miles de euros en 2003, 2004 y 2005, respectivamente. Para el resto del sector las ayudas de este tipo consignadas en el plan totalizaban 247.814, 274.116 y 295.402 miles de euros en cada uno de los años citados.

⁷⁹ El 30 de junio de 2004 finalizaba el plazo para que las empresas eléctricas decidieran en qué centrales térmicas instalarían equipos para reducir las emisiones de óxidos de azufre y nitrógeno. Las centrales que no se dotaran de estos equipos sólo podrían funcionar 20.000 horas a partir de 2008.

⁸⁰ Orden ECO/768/2003 de 17 de marzo (*BOE* 81 de 4 de abril) y Orden ECO/180/2004 de 21 de enero (*BOE* 30 de 4 de febrero).

Las ayudas a la cobertura de cargas excepcionales se regularon también en 2003⁸¹. Las destinadas a cubrir los costes laborales continuaron financiando las prejubilaciones y las bajas incentivadas, y no experimentaron ningún cambio sustancial. Volvieron a ponerse en marcha ayudas dirigidas a compensar los costes derivados del cierre de unidades de producción, que se fijaron en un máximo de 13 euros por cada millar de termias reducidas en los suministros a las térmicas, sin que en ningún caso, tal y como establecía la normativa comunitaria, su importe pudiera superar la cuantía de los costes reales derivados del cierre. Las ayudas a la cobertura de cargas excepcionales sólo podían concederse hasta el 31 de diciembre de 2005, sin perjuicio de que las de carácter laboral se mantuvieran para cada trabajador hasta que éste alcanzara la edad de jubilación.

Una vez analizado, la Comisión manifestó dudas sobre la conformidad del plan con el Reglamento 1407/2002, y decidió incoar un procedimiento de investigación formal. A lo largo de este proceso, el Gobierno comunicó a la Comisión las unidades de producción que deberían cerrar y las que se mantendrían activas para garantizar el acceso a la reservas, sin perjuicio de que unidades clasificadas en este segundo grupo pudieran pasarse al primero en 2006 ó 2007. El criterio para adoptar tal decisión es el coste de producción: deben abandonar la actividad las explotaciones cuyo coste supere los 120 euros/tec en minería subterránea y los 90 euros/tec en minería a cielo abierto. A este criterio principal, se añaden, con carácter complementario, otros dos: la solvencia de la empresa y la existencia de una central eléctrica en funcionamiento dentro de un radio de 100 kilómetros alrededor de la explotación. Asimismo, se pondera la realidad social y regional de la zona donde se halla ubicada la unidad de producción.

La tabla 5.9 recoge las diecisiete unidades de producción que reciben ayudas a la reducción de actividad, y que, por ello, deberían cerrar antes del 31 de diciembre de 2007. Ocho de ellas ya habían abandonado la actividad el 31 de diciembre de 2005: la unidad subterránea de Endesa, la unidad subterránea de Encasur, Antracitas de Gillón, Promotora de Minas de Carbón, Mina Escobal, Incomisa y las dos unidades de Hunosa⁸².

⁸¹ Orden ECO/2771/2003 de 24 de septiembre (BOE 242 de 9 de octubre).

⁸² La información sobre las precisiones efectuadas por el Gobierno español procede de la Decisión de la Comisión C(2005) 5410/2 de 21 de diciembre. Promotora de Minas de Carbón cerró el 31 de marzo de 2004.

TABLA 5.9
Unidades de producción incluidas en el Plan de Cierre

	Capacidad de producción (tec)
León	
Minas de Valdeloso, S. L. (el Bierzo)	9.870
Mina La Sierra, S. L. (el Bierzo)	sin datos
Virgilio Riesco, S. A. (el Bierzo)	24.680
Asturias	
Antracitas de Gillón, S. A.	57.100
Coto Minero Jové, S. A.	82.334
González y Díez, S. A.	129.703
Hunosa (Figaredo)	89.000
Hunosa (Pumarabule)	73.000
Incomisa	9.370
Mina Escobal, S. L.	3.079
Mina La Camocha	sin datos
Minas del Principado, S. A.	sin datos
Córdoba	
Encasur (unidad subterránea)	18.210
Promotora de Minas de Carbón, S. A.	50.580
Lignito negro	
Carbones Pedraforca, S. A.	sin datos
Endesa (unidad subterránea)	55.070
Unión Minera Ebro Segre, S. A.	sin datos

Fuente: Decisión de la Comisión C(2005) 5410 de 21 de diciembre y Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012

En el caso de Hunosa, el cierre de Figaredo y Pumarabule suponía, en principio, un descenso de la capacidad de producción de la empresa del 26 por 100, desde 1,8 millones de toneladas (2001) hasta 1,34 millones (2005). La justificación de la continuidad del resto de las unidades de producción de Hunosa, a pesar de sus elevadísimos costes de extracción, descansa, por un lado, en el impacto social y regional que se derivaría de su cierre, y, por otro, en que la producción prevista para 2005 serviría para satisfacer una parte de las necesidades de las centrales eléctricas próximas a las minas de la empresa, equipadas con instalaciones ajustadas a la calidad del carbón obtenido por Hunosa.

El procedimiento de investigación concluyó el 21 de diciembre de 2005 con la declaración de la conformidad del plan español con la normativa comunitaria, incluyendo en esa conformidad la incorporación de la capacidad de

producción de Hunosa en la reserva estratégica⁸³. La Comisión, no obstante, recordó al Gobierno que la situación social y regional únicamente puede tenerse en cuenta para la concesión de ayudas a la reducción de actividad y a la cobertura de costes excepcionales, pero en ningún caso para decidir la reserva estratégica, y que, dados los elevados costes de la empresa pública, la producción de Hunosa y las ayudas que percibe deberán aminorarse sustancialmente en el período 2006-2010. Asimismo, la Comisión consideró que las ayudas estatales de 2003 y 2004, aunque se habían abonado sin su aprobación previa, eran compatibles con el mercado común, y autorizó su concesión.

Mientras todo este proceso tenía lugar, se definió la normativa aplicable a las ayudas destinadas a cubrir total o parcialmente las pérdidas de la producción corriente de carbón autóctono en 2005⁸⁴. Sólo pueden recibir ayudas los suministros procedentes de unidades de producción localizadas en concesiones vigentes y que fueron consideradas en el otorgamiento de las ayudas para cubrir pérdidas de explotación en 1998.

La ayuda se calcula, como siempre, por diferencia entre los costes de producción y los ingresos procedentes de las ventas de carbón a centrales térmicas, teniendo en cuenta que la cuantía máxima de las ayudas otorgadas a cada empresa no puede superar el 96 por 100 de la ayuda percibida en 2004, límite que es objeto de la oportuna corrección cuando tengan lugar disminuciones contractuales de los suministros.

Los costes y los ingresos se obtienen multiplicando los suministros pactados o los reales, con el límite de los que recibieron ayuda en 2004, por los costes de producción y los ingresos unitarios. Los primeros incluyen la remuneración correspondiente a los capitales propios, calculada aplicando tipos de mercado. Al tener en cuenta el coste de oportunidad del capital, se le garantizan a la empresa minera unos beneficios contables iguales al importe de este coste.

⁸³ Decisión de la Comisión C(2005) 5410/2 de 21 de diciembre de 2005.

⁸⁴ Orden ITC/626/2005 de 9 de marzo (BOE 63 de 15 de marzo).

6

Los efectos de la reestructuración

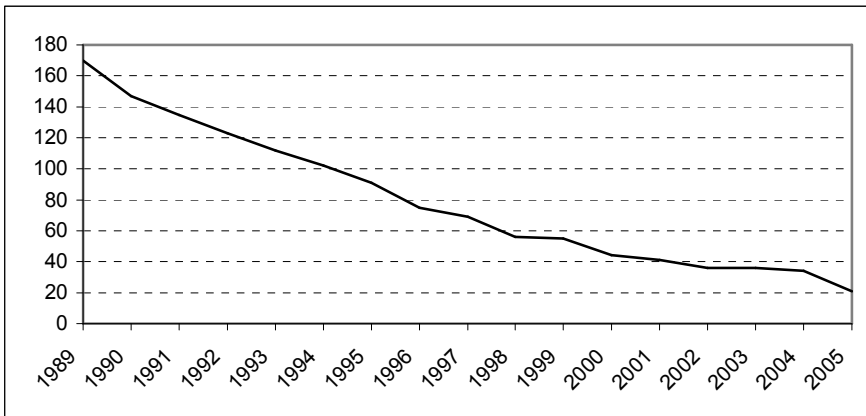
6.1. Un ajuste productivo desigual

Emprender la tarea de examinar los efectos de la reestructuración carbonera en la minería de la hulla y la antracita, haciendo abstracción de la existencia de una empresa pública de gran tamaño, como Hunosa, podría conducir a conclusiones engañosas. Además, como ya se ha dicho, el proceso de racionalización siguió, en un principio, dos vías diferentes: una aplicable a las tres compañías que contaban con contrato-programa (Hunosa, Minas de Figaredo y Mina La Camocha), y la otra, al resto de la industria. La desigual evolución de ambos grupos hace que sea necesario examinarlos por separado, pues, de otra forma, quedarían enmascaradas en el análisis general cuestiones muy relevantes. Al segmento formado por las tres empresas con contrato-programa, para simplificar, lo denominaremos «minería pública». Se trata, obviamente, de un grupo totalmente condicionado por la evolución de Hunosa. Al resto del sector lo llamaremos «minería privada».

Las ayudas estatales relacionadas con la industria nacional del carbón que ha sido posible cuantificar a lo largo de los apartados anteriores totalizan aproximadamente 19.000 millones de euros desde que se iniciara el proceso de racionalización, lo cual arroja un promedio anual cercano a 1.200 millones de euros. Así pues, estamos hablando de un esfuerzo financiero considerable, cuyos efectos se proyectan en la propia industria y en los territorios mineros. A continuación trataremos de calibrar globalmente estos efectos.

La reestructuración de un sector se plasma, por lo general, en una disminución del número de empresas, de la capacidad de producción y del empleo, y, si tiene éxito, en un incremento de la eficiencia y un descenso de los costes, que conducen a la viabilidad de las compañías supervivientes. Estas son las seis cuestiones clave que pretendemos estudiar a lo largo de este apartado.

Figura 6.1
Evolución del número de empresas productoras de hulla y antracita, 1989-2005



Fuente: IRMC, memorias de Carbunión y Plan Nacional de Reserva Estratégica

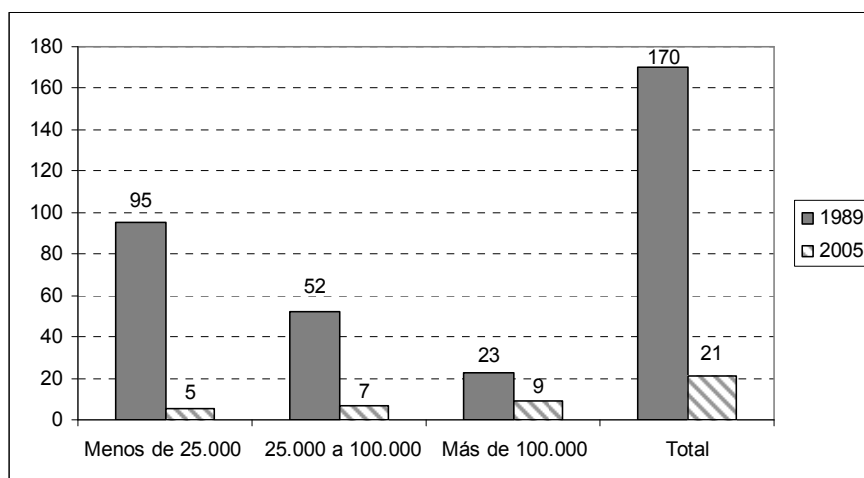
Las empresas productoras de hulla y antracita, que eran 170 en 1989, quedaron reducidas a 21 en 2005 (figura 6.1). Una caída del 88 por 100 que ha sido el resultado de un proceso ininterrumpido de cierre y fusión de unidades productivas, sólo ralentizado a partir del año 2000, cuando su número resultaba ya muy exiguo, pero que en 2005 volvió a desplegarse con fuerza.

Lógicamente, la disminución ha afectado más intensamente al grupo de las empresas de menor dimensión (figura 6.2). Así, las que obtienen menos de 100.000 toneladas anuales han pasado de 147 a 12, lo que representa una minoración del 92 por 100; mientras que las que extraen más de 100.000 toneladas al año sólo han visto decrecer su número un 61 por 100, pasando de 23 a 9. La reestructuración, por tanto, al expulsar del mercado a un buen número de productores marginales, ha aminorado el tradicional minifundismo

del sector, y, desde este punto de vista, no se puede negar su efecto positivo. Algo que no significa, como se intentará demostrar más adelante, que se haya resuelto el problema de la viabilidad.

Figura 6.2

Evolución del número de empresas productoras de hulla y antracita clasificadas en función de su producción, 1989-2004 (toneladas/año)



Fuente: IRMC y memorias de Carbunión

La tabla 6.1 recoge los 21 productores de hulla y antracita activos a finales de 2005. El más importante, con más de la cuarta parte del mercado, es UMINSA; lo siguen, con una cuota superior al 10 por 100 cada uno, Encasur (17,72 por 100), la Vasco-Leonesa (14,37 por 100), MSP (11,49 por 100) y Hunosa (11,37 por 100). Estas cinco empresas obtienen más del 80 por 100 de la hulla y la antracita que se extrae en nuestro país. Las otras cuatro compañías cuya producción anual supera las 100.000 toneladas son: Hullas del Coto Cortés (5,99 por 100), Alto Bierzo (3,59 por 100), Carbonar (2,39 por 100) y González y Díez (1,98 por 100). Las doce empresas restantes apenas representan el 5 por 100 de la industria.

TABLA 6.1
Productores de hulla y antracita a finales de 2005

	Capacidad de producción estimada	
	Miles de toneladas	%
Castilla y León		
UMINSA (*)	2.165	25,92
Vasco-Leonesa	1.200	14,37
MSP (*)	960	11,49
Alto Bierzo	300	3,59
Hijos de Baldomero García	73	0,87
Campomanes Hermanos	60	0,72
<i>Virgilio Riesco</i>	40	0,48
Carbones Arlanza	25	0,30
Carbones San Isidro y María	25	0,30
<i>Minas de Valdeloso</i>	14	0,17
<i>Mina La Sierra</i>	7	0,08
Carbones del Puerto	3	0,04
Asturias		
Hunosa	950	11,37
Hullas del Coto Cortés	500	5,99
Carbonar	200	2,39
<i>González y Díez</i>	165	1,98
<i>Coto Minero Jové</i>	83	0,99
<i>Mina La Camocha</i>	63	0,75
Carbones de Linares	20	0,24
<i>Minas del Principado</i>	20	0,24
Córdoba/Ciudad Real		
Encasur	1.480	17,72
	8.353	100,00

(*) Incluye sus minas asturianas.

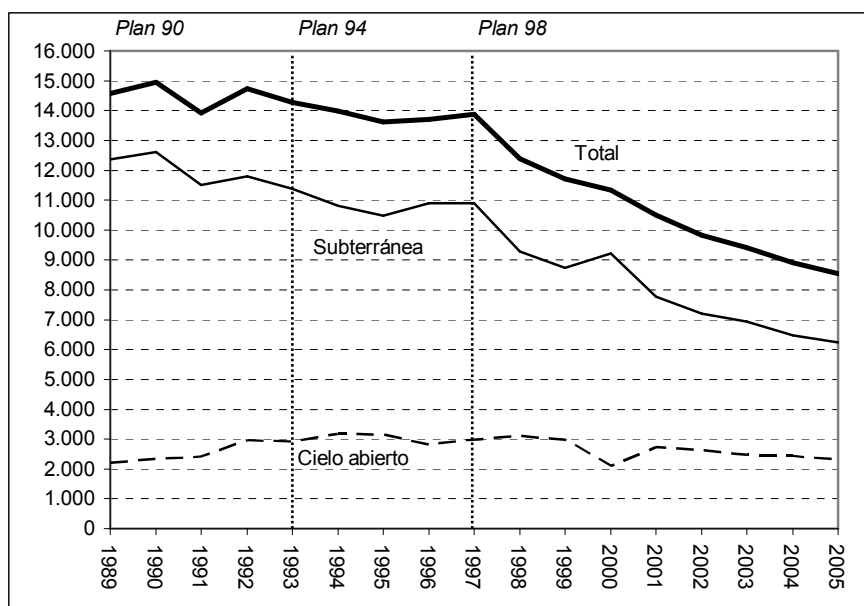
En cursiva, unidades incluidas en el Plan de Cierre.

Fuente: IRMC y Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012

En sus dieciséis primeros años, el proceso de reestructuración de la industria carbonera no se ha desplegado siempre con la misma contundencia. Las diferencias entre las dos primeras fases y la tercera son numerosas, y se resumen en la mayor consistencia de la reordenación a partir de 1998. En este sentido, la figura 6.1 puede resultar engañosa, pues, al referirse simplemente al número de empresas, queda oculta la dimensión de las mismas. En este aspecto, sin duda relevante, las desigualdades temporales son notables: mientras los dos primeros planes sólo incidieron en el número de pequeñas compañías (entre

1989 y 1997, los productores que no superaban las 100.000 toneladas anuales disminuyeron un 70 por 100, y los que superaban ese límite aumentaron un 9 por 100), el plan de 1998, más contundente que los anteriores, afectó intensamente al grupo de las grandes empresas, reduciéndolo un 56 por 100 a lo largo de su vigencia.

Figura 6.3
Evolución de la producción nacional
de hulla y antracita, 1989-2005 (miles de toneladas)



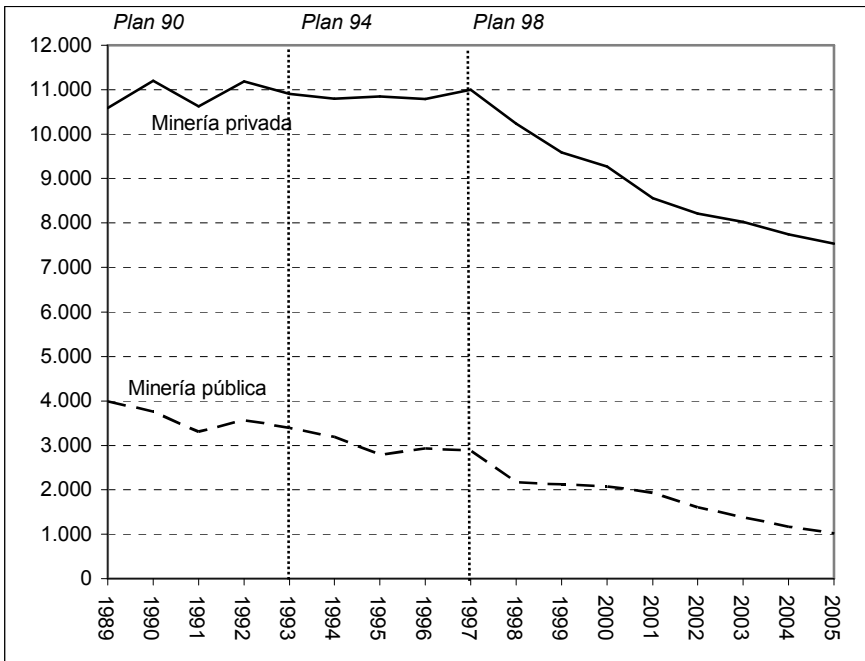
Fuente: IRMC

Pero donde mejor se aprecia la mayor intensidad de la tercera fase de la reordenación es en la evolución de la producción (figura 6.3). La cantidad de hulla y antracita extraída en nuestro país ha descendido desde 1989 un 41 por 100, pasando de 14,6 millones de toneladas a 8,5 millones en 2005. Una reducción que se ha conseguido, casi en su totalidad, durante la vigencia del plan de 1998, puesto que, hasta 1997, la suave disminución de la actividad subterránea (-12 por 100) se compensó parcialmente con un incremento del 36 por 100 del mineral obtenido en las destrozadas (tal y como, en cierta forma,

estaba previsto en el PEN 1991-2000), de modo que la contracción de la producción total de hulla y antracita no alcanzó siquiera el 5 por 100. Se puede incluso afirmar que los dos primeros planes ralentizaron el proceso de ajuste de la capacidad productiva que había iniciado el NSCCT.

En efecto, durante los años de aplicación del primer plan la disminución de la capacidad de producción de hulla y antracita, 291.000 toneladas (apenas un 2 por 100), resultó muy inferior a la del período anterior (1986-1989), en el que la mengua alcanzó 1,6 millones de toneladas. Se quedó también muy lejos de lo acontecido en el resto de la Unión Europea, donde Bélgica había abandonado definitivamente la actividad en 1992, en tanto que en el Reino Unido, Francia y Alemania, los recortes alcanzaron el 31, 23 y 17 por 100, respectivamente⁸⁵.

Figura 6.4
Evolución de la producción de hulla y antracita en la minería pública y en la privada, 1989-2005 (miles de toneladas)



Fuente: IRMC

⁸⁵ Memorias de Carbuni6n.

En la figura 6.4 se aprecia la distinta suerte que corrieron los dos grupos de la industria hasta 1993. Mientras la minería pública disminuía su capacidad de producción un 15 por 100, las empresas privadas incrementaban la suya un 3 por 100. Desde un principio, la reestructuración de las empresas con contrato-programa (al margen, recuérdese, del Plan de Reordenación) iba a ser más contundente, pese a que en este primer cuatrienio las toneladas reducidas (598.000) se quedaron un 33 por 100 por debajo de las previsiones (895.000).

Parecidas conclusiones se obtienen al analizar la segunda fase de la reordenación, pues las 405.000 toneladas de hulla y antracita rebajadas entre 1994 y 1997 apenas supusieron un 3 por 100 de la producción de 1993. La realidad se quedó muy lejos de las previsiones del Plan de Modernización, que fijaba como objetivo una contracción de 1,65 millones de toneladas de carbón CECA. Teniendo en cuenta que la producción de lignito negro apenas varió, no se alcanzó, por tanto, ni la cuarta parte de la disminución planificada.

En el seno de la Unión Europea, únicamente el Reino Unido (que ya había realizado con anterioridad un notable esfuerzo reconversor) contrajo su capacidad productiva en menor proporción. Francia, con un 20 por 100, e incluso Alemania, con un 10 por 100, superaban ampliamente el registro español.

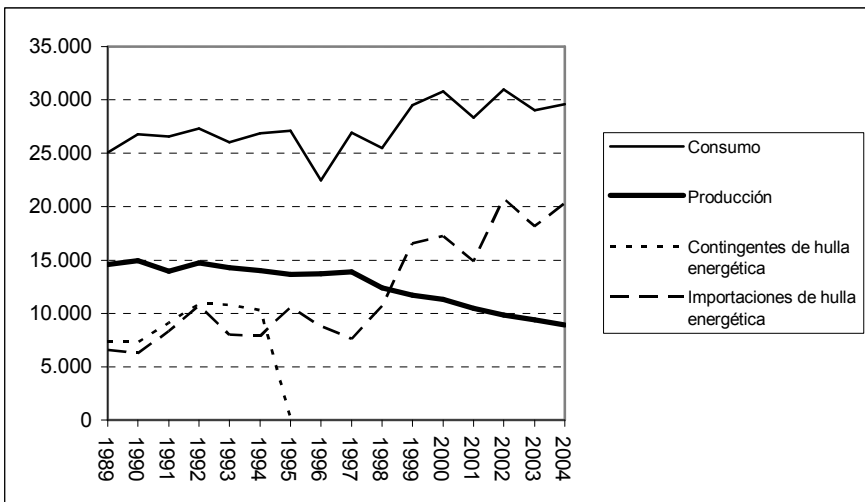
Nuevamente fueron las empresas con contrato-programa, que recortaron su capacidad productiva un 15 por 100, las protagonistas del descenso de la producción. El resto del sector, por el contrario, incrementó su capacidad extractiva un 1 por 100.

Es precisamente al analizar la producción cuando más claramente se pone de manifiesto la contradictoria naturaleza de la reestructuración de la industria nacional del carbón, puesto que la evolución observada hasta 1997 sólo fue posible porque se permitió que empresas no competitivas aumentaran sus suministros, algo, en principio, difícilmente compatible con el saneamiento económico del sector. Así, pese al cierre de explotaciones, en 1997 los productores privados de hulla y antracita obtuvieron 11 millones de toneladas, casi un 4 por 100 más que en 1989.

En descargo parcial de una política en apariencia tan poco coherente, cabe esgrimir el período de sequía que se inició en nuestro país en 1989 y que se prolongaría hasta finales de 1995. Dadas las restricciones introducidas en el sistema eléctrico por decisiones como la moratoria nuclear, la menor generación

hidroeléctrica motivada por las condiciones climáticas —contrarrestada parcialmente por el débil crecimiento de la demanda de energía eléctrica ocasionado por la crisis económica— tuvo que ser suplida con una mayor utilización de las centrales térmicas convencionales, con el consiguiente aumento de la demanda de carbón⁸⁶.

Figura 6.5
Consumo e importaciones de hulla y antracita
(miles de toneladas), 1989-2004



Los contingentes para la hulla coquizable oscilaron en torno a 5 millones de toneladas, y también fueron suprimidos a partir de 1995.

Fuente: IGME (*Panorama Minero*), IRMC (datos internos), Carbuni3n (memorias), Comisi3n Nacional de Energ3a, Real Decreto 1601/1989 de 29 de diciembre (*BOE* 313 de 30 de diciembre), Real Decreto 1641/1990 de 20 de diciembre (*BOE* 310 de 27 de diciembre), Real Decreto 1729/1991 de 15 de noviembre (*BOE* 393 de 7 de diciembre), Real Decreto 1846/1991 de 30 de diciembre (*BOE* 313 de 31 de diciembre), Real Decreto 854/1992 de 10 de julio (*BOE* 208 de 29 de agosto), Real Decreto 1627/1992 de 29 de diciembre (*BOE* 314 de 31 de diciembre), Real Decreto 1627/1992 de 29 de diciembre (*BOE* 314 de 31 de diciembre) y Real Decreto 2277/1993 de 22 de diciembre (*BOE* 310 de 28 de diciembre)

⁸⁶ En el trienio 1986-1988 la generaci3n media anual de las centrales hidroel3ctricas del sistema peninsular super3 los 29.000 GWh, y la de las centrales de carb3n no lleg3 a 51.000. Entre 1989 y 1995 el producible el3ctrico peninsular se situ3 siempre por debajo de la unidad, alcanzando su valor m3s alto (0,81) en 1991.

Dicho aumento situó el consumo de hulla y antracita muy por encima de la producción nacional, brecha que hubo de cubrirse con el recurso creciente a las importaciones. Por este motivo, durante la primera mitad de los noventa se ampliaron los límites máximos impuestos a la importación de hulla energética, y, paralelamente, se incrementaron los contingentes libres de derechos, dando curso a las peticiones que, ante la deficitaria producción nacional, efectuaban las empresas eléctricas. En 1995 desaparecieron los contingentes libres de derechos debido a la supresión de los aranceles (figura 6.5).

En nuestro país será necesario esperar hasta 1998 para que la caída de la actividad subterránea se intensifique (-43 por 100 hasta 2005), y también disminuya, aunque más moderadamente, la producción de superficie (-23 por 100). Sin duda, el plan de 1998 supuso un giro radical respecto a los dos anteriores, y la mejor demostración la tenemos en que sólo en su primer año de vigencia la producción de hulla y antracita cayó en 1,5 millones de toneladas, el triple que durante los ocho años anteriores, y lo que es aún más significativo: algo más de la mitad de ese recorte tuvo su origen en la minería privada. A partir de entonces, la evolución descendente se ha mantenido hasta hoy, aunque con un ritmo menos intenso.

No obstante, a lo largo de la vigencia del Plan del Carbón, nuevamente serán las empresas con contrato-programa las que reduzcan en mayor medida su capacidad de producción: un 65 por 100, frente al 31 por 100 de las compañías privadas. En cualquier caso, parece claro que, en el contexto de una industria abocada a desaparecer, numerosos empresarios decidieron abandonar el negocio, aprovechando las generosas compensaciones a la disminución de la producción.

Una prueba adicional de la mayor contundencia del Plan del Carbón se encuentra en el hecho de que la reducción de la capacidad extractiva, al contrario de lo acontecido en las dos fases anteriores, haya superado ampliamente las previsiones. Como resultado de ello, la producción se ha situado, desde un principio, muy por debajo del consumo garantizado, hasta el punto de que la brecha entre ambas magnitudes ha sido siempre superior al millón de toneladas.

Esto ha ocurrido a pesar de que la demanda de hulla y antracita no ha hecho otra cosa que crecer a partir de 1997, hasta situarse y mantenerse alrededor de 30 millones de toneladas desde 2000. Las cuestiones que se

plantean a la vista de esta circunstancia, y que trataremos de dilucidar a continuación, son dos. La primera, cuáles son las causas de este incremento del consumo; y la segunda, por qué la mayor demanda no ha frenado el descenso de la producción nacional de carbón.

En 1996 se rompió la situación de sequía que venía padeciendo nuestro país desde 1989. La extraordinaria pluviosidad de ese año explica tanto el incremento de la generación hidroeléctrica como el descenso de la térmica convencional y del consumo de hulla y antracita. Las lluvias también fueron apreciables en 1997 por lo que cabría esperar una escasa actividad de las centrales de carbón. Sin embargo, las directrices de política energética —encaminadas a rebajar los elevadísimos stocks de este mineral en los parques de las térmicas de cara al inminente inicio del proceso de liberalización del mercado eléctrico— dieron como resultado que la generación de electricidad con carbón nacional alcanzara máximos históricos⁸⁷.

El ciclo que podríamos considerar normal desde el punto de vista de las precipitaciones se extendió hasta 2005, año en el que la sequía reapareció con fuerza⁸⁸. Durante todo ese período de benigna climatología, otro acontecimiento se convirtió en el protagonista de la evolución del sistema eléctrico: el acentuado incremento de la demanda de electricidad. Para empezar, en 1998 el crecimiento fue de un 6,6 por 100 respecto a 1997, un porcentaje que no se alcanzaba desde 1979. En los años siguientes, la tónica fue similar, con tasas de aumento que resultaron muy superiores al 4 por 100, salvo en 2002. La causa fundamental de la evolución al alza de la demanda de energía eléctrica se encuentra en el buen comportamiento de la economía española⁸⁹. Con una

⁸⁷ Las existencias de hulla y antracita nacional en las centrales eléctricas, que ascendían a 5,4 millones de toneladas a finales de 1994, se situaron en 7,3 millones el 31 de diciembre de 1996 como consecuencia de la pluviosidad de ese año. Un año más tarde, la aplicación de las directrices de política energética había reducido los stocks a 4 millones de toneladas. Las reservas hidroeléctricas, como consecuencia de esta política, alcanzaron máximos históricos a finales de 1997, con los embalses de aprovechamiento hidroeléctrico al 75 por 100 de su capacidad, un 36 por 100 más que en 1996 (REE y CNE).

⁸⁸ El año 2004 fue también moderadamente seco, pero en 2005 el índice del producible hidroeléctrico peninsular alcanzó el valor de 0,45, el más bajo de los últimos 48 años (Red Eléctrica de España, 2006).

⁸⁹ El modelo utilizado para explicar la evolución de la demanda de electricidad se basa en tres efectos: temperatura, laboralidad (distribución de los días festivos) y actividad económica. Este último —es decir, el comportamiento de la economía— explicó en 1998 y 1999 el 90 por 100 del crecimiento de la demanda, y en 2000, más del 100 por 100 (los otros dos efectos, considerados conjuntamente, fueron negativos). Es también muy significativo el progresivo incremento del peso que en la demanda de energía eléctrica tiene la utilización de aparatos de aire acondicionado, como lo demuestra el hecho de que julio sea uno de los meses de mayor demanda del año.

potencia instalada en el régimen ordinario peninsular que no experimentaría incrementos significativos hasta 2002 —año en el que comenzaron a funcionar las primeras centrales de ciclo combinado—, la satisfacción de la demanda quedó a expensas de la expansión del régimen especial, de los intercambios internacionales y de la más intensa utilización de las centrales existentes, algo que benefició a las térmicas de carbón, y que, lógicamente, ocasionó el incremento al que antes aludíamos en el consumo de este mineral.

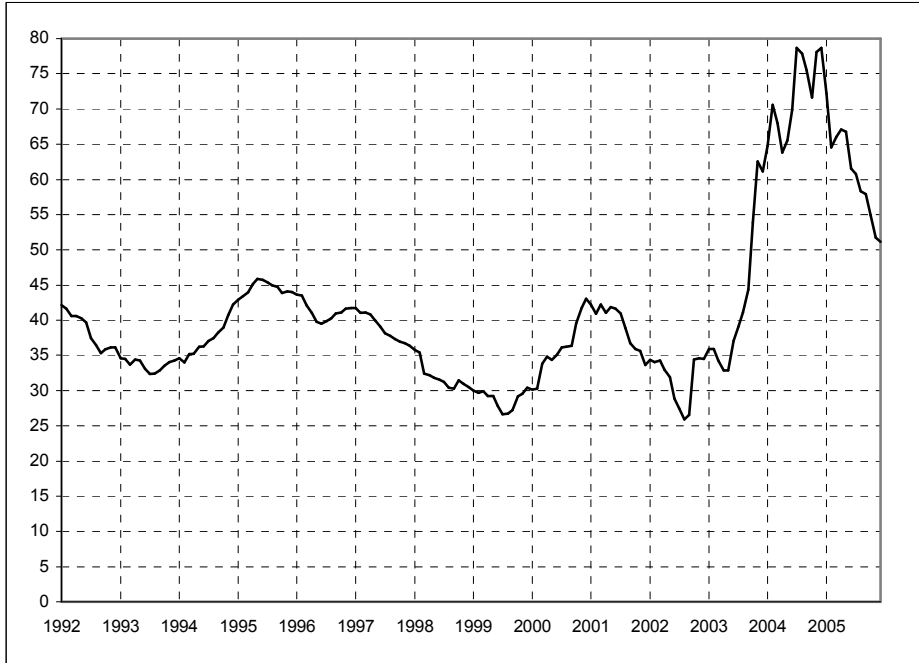
Pero lo que realmente creció no fue el consumo de hulla y antracita nacional, sino el de carbón importado. Así, mientras la producción y los suministros de mineral autóctono descendían, la hulla energética adquirida en el exterior se elevó desde 7,6 millones de toneladas de 1997 hasta 20,3 millones de 2004. El problema del mineral nacional no era, claro está, un problema de demanda sino de oferta. Las térmicas no adquirían más carbón autóctono por diversos motivos, como la mayor calidad de la hulla importada (superior poder calorífico y menor contenido de azufre), pero también porque, como consecuencia de la reestructuración, los suministros del primero disminuían progresivamente.

El recurso al exterior se puede considerar lógico desde un punto de vista económico a tenor de las peculiaridades de la industria española y del mercado internacional del carbón. Éste se caracteriza por la relativa estabilidad de los precios y la fiabilidad de los suministradores. Pese a ello, el mercado no está exento de riesgos: el índice MacCloskey⁹⁰ refleja la evolución alcista de los precios que se inició a finales de 2003 y que, tras alcanzar niveles máximos en 2004, aún se mantenía a finales de 2005, aunque en unos niveles mucho más moderados (figura 6.6)⁹¹. El incremento de los precios internacionales favorece, lógicamente, a los productores españoles, que se acercan de esta forma a la viabilidad (sobre esta cuestión volveremos más adelante); pero puede perjudicar la posición competitiva del propio combustible sólido frente a otras fuentes energéticas, en especial frente a la energía nuclear.

⁹⁰ El índice MacCloskey mide el precio medio de la hulla energética colocada en los puertos de Amberes, Róterdam y Ámsterdam.

⁹¹ La elevación de los precios tuvo una de sus causas en el intenso crecimiento de las economías china e india, origen de una mayor demanda de materiales y energía, y de una subida de los fletes marítimos.

Figura 6.6
Evolución del índice MacCloskey (US\$/t 6.000 termias CIF ARA)
entre enero de 1992 y diciembre de 2005



Fuente: Carbuni3n y MSP

El descenso de la producci3n nacional de hulla y antracita se ha debido, por tanto, a su continuo retroceso frente a la hulla energ3tica importada. No es que en Espa1a se consuma cada vez menos carb3n (en realidad ocurre todo lo contrario), sino que se consume menos carb3n aut3ctono. L3gicamente, la explicaci3n de este hecho se encuentra en la imposibilidad de competir, tanto en precios como en calidad, con el mineral extranjero.

Es importante destacar que el ajuste de la capacidad productiva que ha tenido lugar en nuestro pa3s desde 1990 ha descansado b3sicamente sobre la miner3a de interior y sobre las empresas con contrato-programa.

En efecto, pese al retroceso de la actividad a cielo abierto que se viene experimentando desde 1998, la cantidad de mineral procedente de las destrozadas fue un 5 por 100 mayor en 2005 que en 1989. De ah3 que se pueda afirmar que

la reestructuración ha afectado exclusivamente a la minería de interior, cuya producción es hoy la mitad que hace tres lustros. Lógicamente, la diferente evolución de los dos sistemas de explotación ha desembocado en un cambio notable en la estructura de la producción nacional de hulla y antracita, un 27 por 100 de la cual se obtenía en 2005 a cielo abierto, cuando en 1989 ese porcentaje ascendía al 15 por 100. Esos porcentajes son más elevados y han crecido en mayor medida en el sector hullero, que en 1989 obtenía el 19 por 100 del mineral en las destrozadas; y en 2005, el 36 por 100. En cambio, en el segmento de la antracita esos porcentajes se sitúan en el 10 y el 16 por 100, respectivamente.

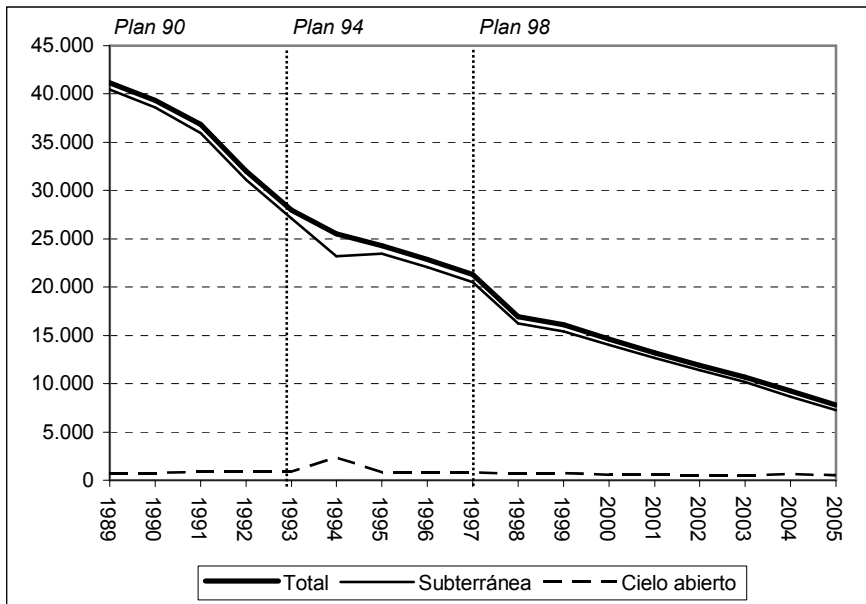
Desde 1990, cada uno de los dos grupos del mercado (público y privado) ha recortado su capacidad de producción en tres millones de toneladas, contribuyendo prácticamente por igual al descenso de la producción. Sin embargo, la contracción porcentual de sus respectivas capacidades productivas refleja claramente la mayor intensidad del proceso en las empresas con contrato-programa: mientras éstas extraen hoy un 65 por 100 menos que hace tres lustros, las compañías privadas sólo han rebajado su producción un 31 por 100.

Esto no significa que los productores privados no hayan realizado un notable esfuerzo para tratar de acercarse a la viabilidad económica. Con esa finalidad han desplegado diversas estrategias, una de las cuales es el ya mencionado recurso a las explotaciones a cielo abierto, el sistema más eficiente desde el punto de vista económico, pero, al mismo tiempo, el más negativo por sus secuelas medioambientales. Las demás tienen mucho que ver con la evolución del empleo y de las inversiones acometidas para tratar de incrementar los rendimientos. Dos aspectos que han cambiado radicalmente la estructura de las empresas mineras, mejorando enormemente su eficiencia. Veámoslo con algo más de detalle.

6.2. Treinta y tres mil puestos de trabajo perdidos: el coste social de una mayor eficiencia

La plantilla de la industria nacional de la hulla y la antracita no alcanzaba en 2005 los 7.800 trabajadores, cuando tres lustros antes había superado el nivel de los 41.000 (figura 6.7). Esto significa que en ese lapso se contrajo un 81 por 100, casi el doble que el carbón extraído. El empleo es el aspecto en el que más ha incidido el proceso de reordenación. Incluso sus dos primeras fases, incapaces de disminuir sustancialmente la producción, se caracterizaron por un recorte de puestos de trabajo muy acentuado.

Figura 6.7
Evolución del empleo en la industria nacional de la hulla y la antracita, 1989-2005



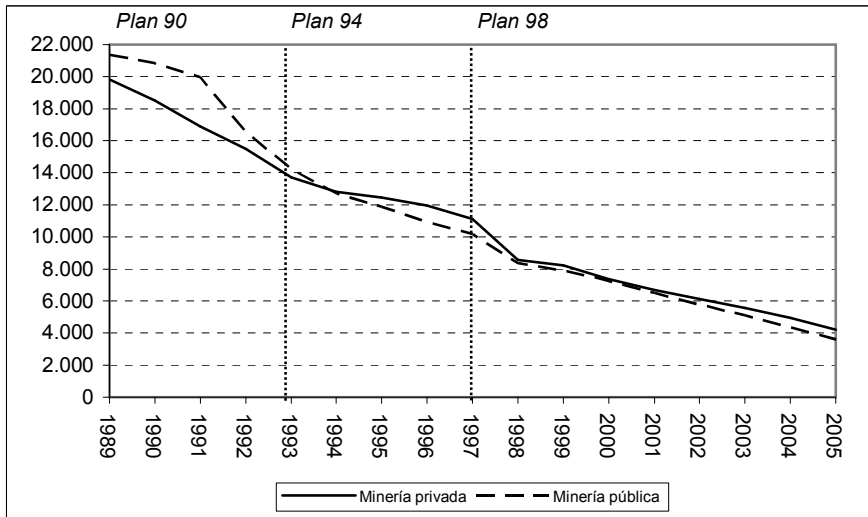
Fuente: IRMC

La primera fase de la reestructuración aminoró las plantillas de las empresas hulleras y antraciteras un 32 por 100. De esos 13.100 puestos de

trabajo perdidos, 7.100 correspondían a las tres empresas con contrato-programa, y 6.000 a la minería privada. Si incluimos el lignito negro, la minería sin contrato-programa redujo su empleo en 8.138 trabajadores, cumpliéndose, con creces, las últimas previsiones del Plan de Reordenación, que cifraban la disminución en 7.645 puestos de trabajo. Lo mismo ocurrió en la minería pública, donde la pérdida prevista ascendía a 6.541 empleos.

Figura 6.8

Evolución desglosada del empleo en la minería pública y privada, 1989-2005



Fuente: IRMC

Sin embargo, pese al cumplimiento de las previsiones y a la sobresaliente pérdida de puestos de trabajo, también lo acontecido con el empleo durante la primera fase de la reordenación denota que el proceso de ajuste español fue menos intenso que el seguido por la mayoría de nuestros socios europeos. Si ceñimos la comparación a la evolución de la plantilla de interior en la minería de la hulla y la antracita, la minería británica emerge nuevamente como la sometida a un proceso de reestructuración más contundente: sus algo más de 62.000 mineros de 1989 quedaron reducidos a 21.000 en 1993, una disminución del 66 por 100, muy superior al descenso del

28 por 100 de la plantilla subterránea española. De hecho, en 1993 ya había más mineros de interior en nuestro país (25.000) que en el Reino Unido. Esta circunstancia alcanza su verdadero significado al mirar más lejos en el tiempo y comprobar que, en 1966, el Reino Unido contaba con una plantilla subterránea de 338.000 trabajadores, frente a los 50.000 que había en España.

Francia, que en la década de los sesenta duplicaba la plantilla minera española, continuó aplicando durante los primeros años noventa una decidida política de reducción de la actividad carbonera que contrajo sus efectivos de interior un 40 por 100 entre 1989 y 1993, dejándolos en 7.000. Bélgica, como ya se dijo al analizar la producción, cerró todas sus minas en 1992, poniendo fin a una actividad que aún ocupaba a 4.700 mineros en 1989, pero que treinta años antes había contado con una plantilla similar a la española.

Sólo Alemania se mostraba más reticente que España a la hora de reordenar su industria carbonera. La plantilla de interior alemana disminuyó un 24 por 100 (cuatro puntos menos que la española), y continuó siendo, con 72.000 mineros, la más numerosa de la Comunidad. No obstante, conviene recordar que la industria hullera empleaba en el Ruhr a más de 600.000 personas en 1957, y que en 1969, cuando de la fusión de varias empresas privadas surgió la compañía Ruhrkohle, la nómina ascendía a 186.000 trabajadores.

A la vista de lo anterior, se puede afirmar que, en el grupo de países productores de carbón que integraban entonces la Unión Europea, se definieron dos estrategias muy diferentes para afrontar la necesaria reestructuración de la minería del carbón. Cada una dio los resultados previsibles, y mientras en el Reino Unido, Francia y Bélgica, partidarios de una decidida política de ajuste, se cerraban aceleradamente las minas inviables (que en el caso de los dos últimos países era todas las minas), en España y Alemania se impusieron los intereses de quienes se mostraban partidarios de la continuidad de la industria, y la reordenación del sector se convirtió en un contradictorio proceso que garantizaba la supervivencia de explotaciones inviables. En estos dos países, los argumentos, muy similares, giraban en torno a la seguridad del aprovisionamiento energético y al impacto regional de la reestructuración de la industria. De igual modo, fue muy parecido el principal instrumento empleado

para salvaguardar la minería del carbón: garantizar el consumo del mineral nacional⁹².

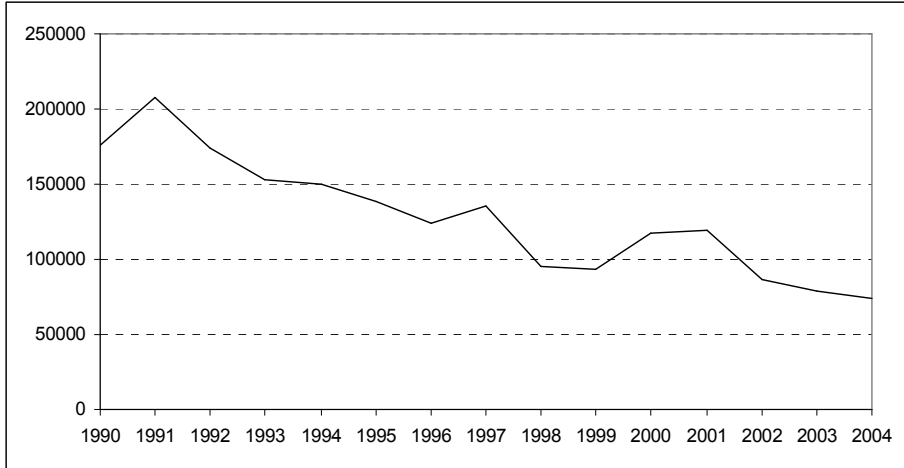
En el caso español, deben ponderarse en su justa medida las consecuencias de las decisiones adoptadas en el pasado sobre el parque de generación de energía eléctrica. ¿Qué hacer, por ejemplo, con las térmicas de León y Palencia, que habían sido diseñadas para utilizar carbón autóctono y que contaban con algunos grupos que no tenían ni siquiera diez años, si se cerraban las minas leonesas y palentinas?

La estrategia puesta en práctica durante los años de vigencia del Plan de Reordenación para satisfacer la amalgama de intereses que giraban en torno a la minería del carbón parece clara: se intentó justificar que las empresas sin contrato-programa que no se encontraban ya en una situación totalmente insostenible podrían aproximarse a la viabilidad económica, no tanto mediante reducciones de la producción como procurando mejorar su eficiencia mediante disminuciones de plantillas, la expansión de las explotaciones a cielo abierto y la incorporación de avances tecnológicos a sus procesos productivos.

El incremento de las inversiones es un buen indicador de este último aspecto (figuras 6.9 y 6.10). Entre 1990 y 1993, el esfuerzo inversor de las empresas hulleras y antraciteras alcanzó 710 millones de euros, frente a los 478 millones del cuatrienio anterior, una diferencia que es aún más considerable si ponemos en relación el monto de las inversiones con las toneladas producidas: 12,26 euros/tonelada entre 1990 y 1993, frente a 8,07 de media en los cuatro años precedentes, es decir, un aumento del 52 por 100. El punto culminante del proceso se alcanzó en 1991, para ir perdiendo fuerza progresivamente a partir de dicho año.

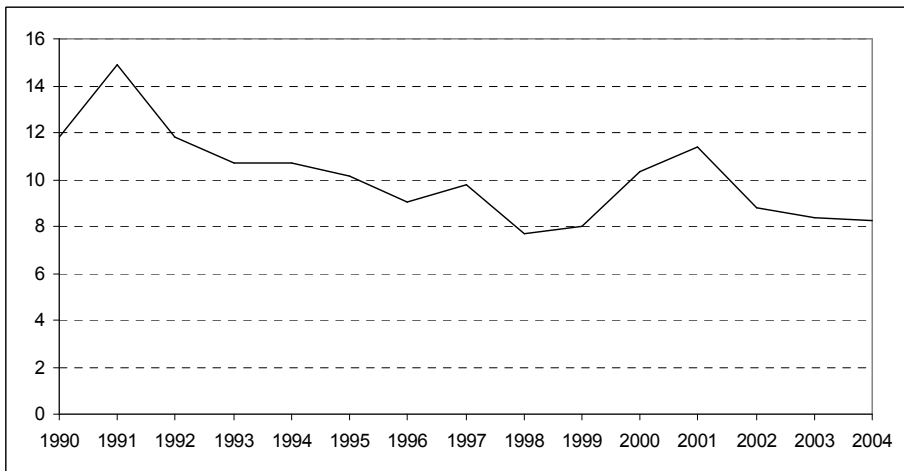
⁹² En Alemania se encontraban en vigor dos contratos: el Huettenvertrag, en virtud del cual la siderurgia de este país se aprovisionaría exclusivamente de carbón alemán hasta 2.000, y el Jahrhundertvertrag, que garantizaba el consumo del carbón nacional en las centrales térmicas germanas. En el primer caso, el mayor coste que suponía el consumo de carbón autóctono era financiado por el Gobierno federal y el del lander Norrenania-Westfalia. En el segundo, era sufragado por el Kohlepfenning («los céntimos para el carbón»), un impuesto sobre la tarifa eléctrica (Álvarez, 1995).

Figura 6.9
Inversiones en la minería de la hulla y la antracita
(miles de euros), 1989-2004



Fuente: *Estadística Minera de España*

Figura 6.10
Inversiones por tonelada producida en la minería
de la hulla y la antracita (euros), 1989-2004



Fuente: *Estadística Minera de España*

La caída del empleo fue también importante durante la vigencia del Plan de Modernización, aunque menos intensa que durante la fase anterior. Las empresas hulleras y antraciteras aligeraron sus plantillas un 24 por 100, y se quedaron con 21.300 puestos de trabajo en 1997. Una disminución cercana a las previsiones⁹³. El descenso fue mayor en las empresas con contrato-programa que en las compañías privadas, éstas redujeron sus plantillas un 19 por 100, y sólo concentraron el 39 por 100 de los puestos de trabajo amortizados en el sector de la hulla y la antracita.

El Plan de Modernización puso en práctica una estrategia similar a la del Plan de Reordenación, aunque resultó, en general, menos ambicioso que éste. Aspecto que se constata, además de en la evolución del empleo, al analizar las inversiones acometidas para mejorar los procesos productivos: Entre 1994 y 1997, las inversiones de las empresas hulleras y antraciteras totalizaron 549 millones de euros, esto es, 9,94 euros por tonelada producida, un 23 por 100 y un 19 por 100 menos, respectivamente, que en el cuatrienio anterior.

El Plan del Carbón intensificó la destrucción de empleo. Durante sus ocho años de vigencia, el número de puestos de trabajo perdidos en el segmento de la hulla y la antracita superó los 13.500, un 64 por 100 de los existentes en 1997. Esta disminución ha resultado ser casi el doble de la prevista en el plan para toda la industria (7.000 puestos de trabajo). La evolución de la minería pública ha sido similar a la de la minería privada, con descensos del 65 y 62 por 100, respectivamente. Al igual que sucedió con los dos primeros planes, durante la vigencia del tercero, la evolución negativa del empleo fue más pronunciada que la seguida por la producción.

El mecanismo utilizado para aligerar de manera no traumática las plantillas ha sido el de las prejubilaciones, que ha afectado a 12.952 trabajadores del sector de la hulla y la antracita entre 1998 y 2004, frente a tan sólo 128 que se acogieron a las bajas incentivadas.

Como se aprecia en las figuras 6.9 y 6.10, el esfuerzo inversor de las empresas experimentó un repunte a lo largo de la primera mitad del plan, que no fue suficiente para impedir que, en sus siete primeros años, tanto la inversión media anual como la inversión por tonelada producida continuaran cayendo. La primera se situó en 95 millones de euros, un 31 por 100 más baja que la del

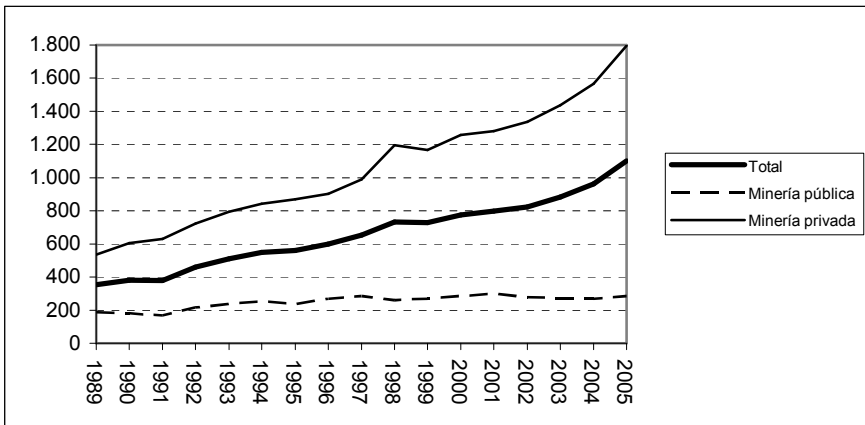
⁹³ El Plan de Modernización preveía una pérdida de 7.800 puestos de trabajo en la minería CECA (hulla, antracita y lignito negro), que fue finalmente de 7.079.

cuatrienio anterior, y un 47 por 100 menor que la correspondiente a la primera fase de la reestructuración. Las diferencias fueron más moderadas en lo que a la inversión por tonelada se refiere: 8,96 euros en el Plan del Carbón, frente a 9,94 del Plan de Modernización y 12,26 del Plan de Reordenación.

En el conjunto de los tres planes, los ajustes en el empleo, a diferencia de lo ocurrido con la producción, han resultado de similar intensidad en los dos grandes segmentos del mercado: en las empresas con contrato-programa, los recortes han sido del 83 por 100; y en el sector privado, del 79 por 100. En cambio, como era de esperar, ha sido la minería subterránea la que ha capitalizado la disminución, con el 99,4 por 100 de los 33.378 puestos de trabajo perdidos. En ella, la caída del empleo ha sido del 82 por 100, frente al 27 por 100 de la minería de superficie, aunque no debe olvidarse la escasa entidad que siempre ha tenido el empleo en las explotaciones a cielo abierto. En 2005, por ejemplo, los 500 trabajadores que integraban las plantillas de las destrozadas sólo representaban el 6 por 100 del empleo de la industria.

Figura 6.11

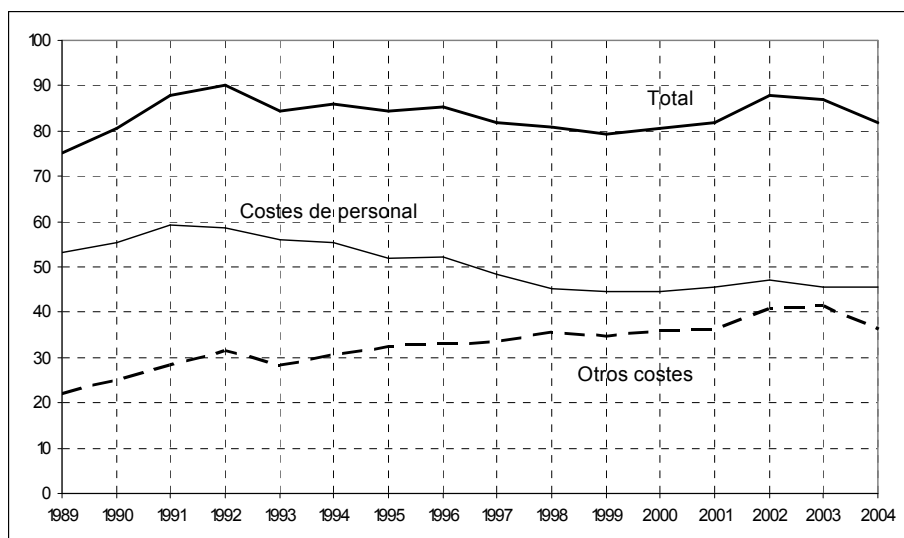
Evolución de los rendimientos en la industria nacional de la hulla y la antracita (toneladas anuales/trabajador), 1989-2005



Fuente: IRMC

En la figura 6.11 podemos apreciar la extraordinaria repercusión sobre los rendimientos de los cierres de las empresas menos eficientes, las disminuciones de plantillas y las inversiones que se llevaron a cabo entre 1990 y 2005: las 354 toneladas anuales por trabajador conseguidas en 1989 se han transformado en 1.100 en 2005. Detrás de este incremento de un 211 por 100, está la realidad de unas empresas privadas que han mejorado su eficiencia un 236 por 100, y unas empresas públicas que sólo lo han hecho en un 51 por 100, de manera que las primeras han pasado de triplicar los rendimientos de las segundas en 1990 a sextuplicarlos en 2005.

Figura 6.12
Costes medios de producción en la industria nacional de la hulla y la antracita (euros/tonelada), 1989-2004



Fuente: *Estadística Minera de España*

Estos avances han sido posibles, en parte, porque las explotaciones a cielo abierto han aumentado tanto su importancia relativa como sus propios rendimientos (que se han elevado desde 3.202 hasta 4.634 toneladas anuales por trabajador, es decir, un 45 por 100). Pero el factor más decisivo ha sido la mejora de la eficiencia en las explotaciones subterráneas, cuyos rendimientos

han progresado un 180 por 100, hasta situarse en 858 toneladas anuales por trabajador en 2005. La disminución progresiva de las inversiones podría ser un síntoma del agotamiento de este proceso de mejora.

Los efectos de la reordenación también se han dejado notar en los costes de producción. La figura 6.12 pone de manifiesto la contención experimentada por los costes medios (esto es, su reducción en términos reales). De hecho, en 2004 costaba un 9 por 100 menos extraer una tonelada de hulla que en 1992. Un resultado que se ha conseguido gracias a la continua rebaja de los costes de personal por tonelada, que se situaron en 2004 un 15 por 100 por debajo de su nivel en 1989, consecuencia, a su vez, de un mayor incremento de los rendimientos (171 por 100) que de las retribuciones medias (132 por 100).

Como contrapartida, la sustitución de trabajo por capital y la subcontratación de las labores han hecho que la cuantía del resto de los costes, globalmente considerados, haya aumentado un 67 por 100.

6.3. ¿Más cerca de la viabilidad?

En la industria de la hulla y la antracita, el proceso de reestructuración iniciado en 1990 se ha traducido en la desaparición del 80 por 100 de las empresas, en una merma de la capacidad extractiva del 41 por 100, en la pérdida de más de 33.000 puestos de trabajo, en unas inversiones totales de 2.000 millones de euros, en unos rendimientos que eran en 2005 tres veces más altos que quince años antes y en la contención de los costes de extracción del mineral. La cuestión que debemos plantearnos ahora es si este esfuerzo, desplegado con desigual intensidad a lo largo del tiempo, ha servido para que las compañías que permanecen activas sean viables.

Comparar los rendimientos de la minería española con los de nuestros principales competidores es una manera de acercarse a esta cuestión. En 2001, el Reino Unido, el país que más se acerca a la viabilidad económica dentro de la UE, presentaba unos rendimientos de 3.078 toneladas anuales por trabajador, es decir, un 180 por 100 más elevados que los alcanzados por la minería nacional en 2005, y un 71 por 100 más altos que los correspondientes a los productores

privados de hulla y antracita⁹⁴. La enorme desventaja de nuestra industria es aún más evidente si la comparación se realiza con países como Estados Unidos o Australia, cuyos rendimientos se sitúan alrededor de 12.000 y 8.000 toneladas anuales por trabajador, respectivamente⁹⁵. Es decir, en niveles inalcanzables para las empresas españolas.

El nivel de los rendimientos es un componente clave de la capacidad competitiva, pero no es el único. También son determinantes la calidad del mineral, los precios de los factores productivos (en especial del trabajo), el coste del transporte y la evolución de los tipos de cambio. En la figura 6.13 están representados de alguna manera todos esos factores, salvo la calidad del carbón. Se comparan en ella el precio internacional de la hulla energética y el coste de producción del mineral nacional, ambos expresados en dólares. No conviene olvidar que este último es el que ofrece la *Estadística Minera*, y que, como ya se ha apuntado, está infravalorado. Además, lo está cada vez en mayor medida, puesto que no incluye las amortizaciones, y la importancia de éstas ha crecido considerablemente en los últimos años debido a las inversiones de las empresas mineras.

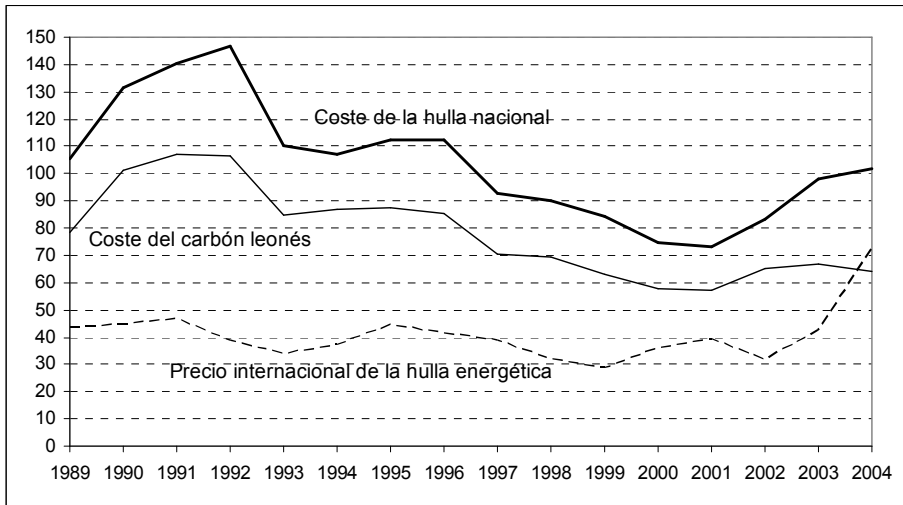
Conviene recordar, además, que la calidad del mineral nacional es muy inferior a la de la hulla importada. En realidad, no existe un mercado mundial para un carbón de tan baja calidad como el español, ya que todos los países productores lo consumen en las proximidades de las explotaciones mineras. Las centrales térmicas que utilizan este tipo de carbones incurren en unos costes de inversión y mantenimiento mayores, y en unos rendimientos inferiores que aquellas otras que usan carbones normales. El mineral nacional y el importado no son, pues, productos equiparables. Pese a ello, procederemos a compararlos pasando por alto la calidad. Conseguiremos, así, simplificar la exposición, sin que se resienta la consistencia de un razonamiento que concluye con la demostración de la inviabilidad de la minería española, pues si ésta es inviable incluso considerando que el mineral nacional y el importado son productos

⁹⁴ El Reino Unido obtuvo ese año una producción de 31,5 millones de toneladas con 10.232 trabajadores (Comisión de las Comunidades Europeas, 2002b).

⁹⁵ Según Richard Bonskowski en el informe titulado *The U.S. Coal Industry in the 1990's: Low Prices and Record Production*, en 1997 la industria del carbón producía en Estados Unidos 1.090 millones de short tons, es decir, 989 millones de toneladas métricas, y daba empleo a 81.516 trabajadores.

homogéneos, con mayor motivo lo es si la calidad del primero, como de hecho ocurre, es muy inferior.

Figura 6.13
Evolución del precio internacional y de los costes de producción en la minería nacional y leonesa (dólares/tonelada), 1989-2004



Fuente: IGME, *Estadística Minera de España*, IRMC y Banco de España

La máxima diferencia entre el coste medio de producción de la minería nacional y el precio internacional se alcanzó en 1992. Ese año el primero superaba en más de 100 dólares, y casi cuadruplicaba, al precio internacional. Desde entonces, la diferencia ha ido acortándose, gracias al descenso del coste de producción de las empresas españolas y a la extraordinaria subida de precio internacional en 2004, hasta situarse en apenas 30 dólares. Aun así, nuestros costes seguían excediendo en un 42 por 100 a la cotización internacional.

Pero ¿cómo es posible que el coste de producción descendiera un 31 por 100 entre 1992 y 2004 si lo expresamos en dólares, cuando si lo hacemos en moneda nacional sólo disminuyó un 9 por 100? La respuesta obviamente radica en la depreciación de nuestra divisa. En 1992 se necesitaban 102 pesetas para comprar un dólar, y en 2004 se requerían 0,80 euros, es decir, 133 pesetas.

Lógicamente, al ser la cotización internacional el determinante esencial del precio de venta del mineral nacional a las centrales térmicas, las pérdidas no han desaparecido de las cuentas de resultados de las empresas carboneras, y, además, se han mantenido en niveles muy elevados: según la *Estadística Minera*, alrededor de 433 millones de euros anuales entre 2000 y 2004.

Lo principal —además de constatar que, considerada como un todo, la minería nacional es inviable— es darse cuenta de que la disminución de la brecha que separa sus costes de los precios internacionales se ha debido, fundamentalmente, a un hecho externo a la industria carbonera, y, hasta cierto punto, excepcional: la depreciación de nuestra moneda en un 23 por 100 entre 1992 y 2004.

Se puede alegar, con razón, que la minería española dista de ser un todo homogéneo, y que los costes de las empresas privadas son mucho menores que los que se han utilizado en un análisis sesgado por los datos de Hunosa, el lastre más pesado de nuestra minería. Con el fin de arrojar luz sobre este asunto, en la figura 6.13 se ha representado también la evolución de los costes de producción de la minería leonesa, a la que tomamos como representante del sector privado de la industria carbonera.

La conclusión más relevante es, obviamente, que en 2004, según los datos de la *Estadística Minera*, los costes de la minería leonesa se quedaron por debajo del precio internacional. Un acontecimiento que tuvo su razón de ser en el incremento de la cotización internacional en 2004, puesto que el proceso de reducción de costes iniciado en 1992 en las minas leonesas se detuvo en 2001, coincidiendo con el comienzo de la revalorización del euro respecto al dólar.

De este modo, el coste de las minas leonesas en 2004, 64 dólares/tonelada, era un 11 por 100 más bajo que el precio internacional. Si tenemos en cuenta que en 1992 había llegado a ser un 176 por 100 más elevado, el progreso conseguido en la última década es evidente.

A la vista de lo expuesto, surge el interrogante de si la viabilidad de las minas leonesas ha dejado de ser una meta inalcanzable. Dejando a un lado la cuestión de la calidad del carbón, la respuesta sería positiva si la *Estadística Minera de España* reflejara fielmente la estructura de costes de la industria, pero lamentablemente esto no es así.

En 2004, UMINSA, MSP y la Vasco-Leonesa extraían más del 90 por 100 del carbón leonés. Sus costes unitarios de producción ascendían a 79, 87 y 83

euros, respectivamente. Si los expresamos en dólares obtenemos 98, 109 y 104, frente al coste medio de 64 dólares que se deduce de la *Estadística Minera de España*. A partir de estas cifras, podemos estimar que el coste medio real rondaba los 82 euros (102 dólares), y que resultaba ser un 59 por 100 más alto que el obtenido con los datos de la estadística oficial.

Lo fundamental es que el coste real del carbón leonés en 2004 era un 42 por 100 más alto que la cotización internacional de la hulla térmica, y que la industria provincial se encontraba muy lejos de la viabilidad, pese a ser más eficiente que cuando se inició la reestructuración.

TABLA 6.2
*Ingresos, ayudas al funcionamiento y resultados
de MSP y UMINSA (miles de euros), 1998-2004*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
MSP								
Ingresos de explotación	137.564	117.937	125.092	107.177	98.545	94.622	87.662	768.599
Ayudas al funcionamiento	66.195	59.646	57.861	52.713	47.999	46.079	44.236	374.729
Resultados	7.435	5.891	4.737	1.256	5.035	127	-1.926	22.555
UMINSA								
Ingresos de explotación	58.906	94.266	107.666	95.903	166.459	158.352	171.775	853.327
Ayudas al funcionamiento	33.134	37.944	42.367	40.786	69.801	67.836	73.038	364.906
Resultados	9.114	13.363	16.747	16.870	24.939	193	9.222	90.448

Fuente: Cuentas anuales

En consecuencia, sólo las ayudas públicas siguen garantizando el mantenimiento de la minería. Pese al monocorde discurso de la Comisión Europea, la política carbonera española garantiza sustanciosos beneficios a las empresas más eficientes del sector. Como refleja la tabla 6.2, entre 1998 y 2004, MSP y UMINSA obtuvieron unos beneficios de 23 y 90 millones de euros,

respectivamente. Sin menospreciar el esfuerzo realizado por las dos compañías para mejorar su eficiencia, el elemento clave de estos resultados positivos residió en las ayudas para cubrir pérdidas de explotación, que ascendieron a 375 y 365 millones de euros, el 49 y el 43 por 100 de todos los ingresos de explotación de MSP y UMINSA. Sin estas ayudas, las pérdidas habrían totalizado 348 millones en la primera compañía y 271 millones en la segunda (el gasto por el impuesto sobre sociedades supuso 4,1 y 2,8 millones, respectivamente), lo que representaría un resultado negativo medio de 50 y 39 millones de euros al año.

La política carbonera nacional es, por tanto, el factor crucial en el que se basan las decisiones empresariales. En general, además, los empresarios confían en el mantenimiento en el tiempo de las ayudas y la protección. Las centrales térmicas alejadas de la costa y diseñadas para quemar mineral autóctono, los problemas de desarrollo de las comarcas mineras, y unos sindicatos muy combativos, son las mejores garantías de que la Administración e incluso las compañías eléctricas propietarias de las térmicas abogarán por la industria nacional del carbón.

6.4. Resultados de la política de desarrollo alternativo de las comarcas mineras: una primera aproximación

Dejando a un lado una de las más notorias, la pérdida de puestos de trabajo en la minería, ya analizada en el apartado anterior, de la reestructuración carbonera, y, concretamente, de sus programas de reactivación se han derivado diversas consecuencias para las cuencas mineras. Plantearemos aquí, a grandes rasgos, estos efectos, ciñéndonos a la última fase de la reestructuración, la más decisiva desde este punto de vista y la única de la que existen datos suficientes para realizar una exposición como la que pretendemos. Debemos, pues, examinar en qué se han concretado los tres capítulos del Plan del Carbón destinados a promover el desarrollo alternativo: infraestructuras, proyectos empresariales y formación.

TABLA 6.3
*Proyectos de infraestructuras en las comarcas mineras
hasta diciembre de 2004*

Tipo de actuación	Actuaciones	Importe (miles €)	%
Transportes y comunicaciones	165	1.366.313	64,71
Suelo industrial	126	177.233	8,39
Abastecimiento de agua y saneamiento	221	139.933	6,63
Educación	16	132.383	6,27
Vivienda y urbanismo	208	131.757	6,24
Medio Ambiente	110	79.430	3,76
Infraestructuras agrícolas, ganaderas y turísticas	62	62.656	2,97
Ordenación del territorio	2	21.826	1,03
Total	910	2.111.530	100,00

Fuente: IRMC

En el Programa de Infraestructuras se habían emprendido, hasta principios de 2005, 910 proyectos, cuyo coste, 2.100 millones de euros, suponía el 88 por 100 de la dotación presupuestaria del programa. Prácticamente las dos terceras partes de las actuaciones se refieren a infraestructuras de transporte y comunicaciones (tabla 6.3), seguidas, a considerable distancia, por las relativas a suelo industrial, abastecimiento de agua y saneamiento, educación, y vivienda y urbanismo. En términos generales, el programa se ha traducido en una notable transformación de las cuencas mineras, con mejoras en aspectos esenciales como la conexión espacial interna y externa, la disponibilidad de suelo industrial y la calidad de vida en los núcleos carboneros. Se puede afirmar que estas actuaciones han servido para eliminar escollos que coartaban extraordinariamente las posibilidades de progreso de estos territorios, y que, consecuentemente, han supuesto un paso necesario, aunque no suficiente, para revertir su declive.

El mayor número de proyectos corresponde a Castilla y León (tabla 6.4); sin embargo, Asturias es, con diferencia, la región donde el importe de las inversiones (con más de la mitad de la cuantía total) resulta más elevado. La comparación del reparto de los fondos con el empleo minero perdido corrobora que éste ha sido uno de los principales criterios utilizados a la hora de decidir el reparto de las intervenciones.

TABLA 6.4
*Distribución por regiones de los proyectos de infraestructuras
en las comarcas mineras hasta diciembre de 2004*

	Proyectos	Coste		Empleo minero perdido 1998-2005 (%)
		miles €	%	
Asturias	259	1.053.030	49,87	50,84
Castilla y León	331	628.919	29,78	31,36
Aragón	243	236.737	11,21	5,98
Andalucía	30	62.031	2,94	2,25
Galicia	11	52.613	2,49	7,92
Cataluña	15	51.224	2,43	0,94
Castilla-La Mancha	21	26.976	1,28	0,71
Total	910	2.111.530	100,00	100,00

Fuente: IRMC

El número de proyectos aprobados y los compromisos iniciales de inversión y empleo denotan el interés que ha despertado el Programa de Proyectos Empresariales (tabla 6.5). En sus seis primeras convocatorias (no se convocaron las ayudas en 2002), la subvención inicial comprometida ha ascendido a 648 millones de euros, y el promedio anual, teniendo en cuenta que se trata de siete años, alcanza 93 millones de euros, un 33 por 100 más elevado que el que correspondería al importe máximo del programa (70 millones con los fondos adicionales procedentes del FEDER).

Sin embargo, a mediados de 2005 más de la cuarta parte de los proyectos presentados habían sido objeto de renuncia o habían sido revocados por incumplimiento de condiciones. De esta forma, los 1.310 proyectos iniciales se han quedado en 966, y la subvención comprometida ha disminuido hasta situarse en 467 millones de euros, un 5 por 100 por debajo de la que correspondería a la cuantía máxima del programa si se distribuyera uniformemente en el tiempo. Lógicamente, es de esperar que se produzcan más renunciaciones, especialmente en la última convocatoria que figura en la tabla.

Por descontado, las renunciaciones han ocasionado además una minoración de la inversión y el empleo comprometidos. La primera ha descendido un 24 por 100 para situarse en 2.956 millones de euros. La caída del empleo ha sido mayor: un 32 por 100. De estos porcentajes cabe inferir que los abandonos están

afectando fundamentalmente a los proyectos de menor tamaño (medido por la cuantía de la inversión) y más intensivos en trabajo. Pese a ello, hay un detalle positivo, y es que los proyectos que siguen adelante están generando más puestos de trabajo que aquéllos a los que se comprometieron, lo que permite albergar esperanzas de que finalmente el empleo creado pueda igualar, o incluso superar, los 12.976 puestos de trabajo que totalizaban los compromisos a principios de 2005.

TABLA 6.5
*Situación del Programa de Proyectos Empresariales
en febrero de 2005 (datos económicos en miles de euros)*

	Compromisos iniciales				Compromisos actuales				Realizado	
	núm.	Inversión	Empleo	Subven.	núm.	Inversión	Empleo	Subven.	Inversión	Empleo
1998	131	320.851	2.238	57.206	85	221.140	1.373	33.652	210.383	1.992
1999	187	603.334	2.786	99.187	126	464.323	1.733	71.580	463.805	2.405
2000	194	595.128	3.333	98.641	117	355.052	1.955	57.673	307.522	2.108
2001	283	951.608	4.017	144.880	210	714.234	2.414	97.460	254.834	1.443
2003	255	785.736	3.081	116.973	192	619.641	2.353	85.163	62.035	166
2004	260	644.935	3.493	131.241	236	581.423	3.148	121.233	0	0
Total	1.310	3.901.592	18.948	648.128	966	2.955.813	12.976	466.761	1.298.579	8.114

Fuente: IRMC

No obstante, debe tenerse en cuenta el elevado grado de provisionalidad de los datos disponibles en el momento de elaborar este apartado. Esto se debe al enorme retraso en la resolución de las convocatorias, la demora en la tramitación de los expedientes de comprobación de la actuación subvencionada y el elevado porcentaje de ayudas concedidas que son objeto de renuncia o revocación. En las tres primeras convocatorias, por ejemplo, las resoluciones de concesión individual de ayudas comenzaron a emitirse en los últimos días del mes de diciembre de cada año, y en ellas se establecía un plazo mínimo de nueve meses para que el beneficiario realizase la actuación subvencionada. De ahí que entre 1998 y 2000 sólo se reconocieran obligaciones por importe de

30,7 millones de euros (Tribunal de Cuentas, 2004), un 12 por 100 de los compromisos iniciales que figuran en la tabla 209⁹⁶.

Con esta importante salvedad, a la vista del empleo perdido por la industria nacional del carbón entre 1998 y 2005, 15.878 puestos de trabajo, se puede aventurar que el Programa de Proyectos Empresariales generará finalmente un volumen de ocupación alternativa similar. Considerando las dificultades con las que tropieza la localización empresarial en las zonas atrasadas, esta circunstancia es muy positiva. Con todo, parece claro que el empleo alternativo generado es insuficiente para revertir el declive de las comarcas mineras. La razón es evidente: en el mejor de los casos se recuperará el empleo directo perdido a lo largo de la vigencia del Plan del Carbón, pero no los 23.000 puestos de trabajo que se perdieron durante los ocho años que abarcaron las dos reestructuraciones anteriores.

Existe, además, otra cuestión crucial. ¿La igualdad que, en el conjunto del país, parece existir entre el empleo generado por el proceso de reactivación y el destruido por la reestructuración minera desde 1998, se mantiene también en cada uno de los territorios afectados por la crisis carbonera? Porque, de no ser así, en algunas zonas los efectos de la crisis serán más acusados, mientras que en otras pudieran incluso contrarrestarse por completo. Las enormes desigualdades de desarrollo existentes entre los territorios a los que se dirige el Programa de Proyectos Empresariales sugieren que, pese a los criterios que dan prioridad a las inversiones en los lugares más castigados por la crisis del carbón, la respuesta a la pregunta anterior es negativa. Una forma de comprobarlo consiste en analizar la distribución del empleo y la inversión entre las grandes zonas mineras, y compararla con los puestos de trabajo perdidos en la minería. Los resultados se muestran en la tabla 6.6.

En las regiones donde la pérdida de empleo minero, en términos absolutos, ha sido menor (Castilla-La Mancha, Cataluña, Andalucía, Aragón y Galicia), los nuevos puestos de trabajo creados o comprometidos superan ya holgadamente a los destruidos a lo largo de la vigencia del Plan 1998-2005. En el conjunto de esas cinco zonas, la industria del carbón perdió 2.827 empleos, pero los generados o comprometidos en actividades alternativas ascienden a

⁹⁶ Los compromisos de gasto se contraen cuando se emiten las resoluciones individuales de concesión de las ayudas. Las obligaciones se reconocen cuando el IRMC verifica que el beneficiario ha realizado la actuación subvencionada en las condiciones establecidas.

5.048. En cambio, en las dos regiones donde la pérdida absoluta de empleo minero ha sido más elevada, los nuevos puestos no compensan aún dicha pérdida. En Asturias y Castilla y León, los empleos generados o comprometidos totalizan 9.502, mientras que los destruidos por la reestructuración son 13.051, un 37 por 100 más. Como cabía esperar, cuanto mayor es la importancia de la industria en crisis en un territorio, más difícil es revertir el declive.

TABLA 6.6

*Distribución de los proyectos empresariales entre comunidades autónomas.
Situación del Programa de Proyectos Empresariales en febrero de 2005*

	Proyectos				Empleo perdido en la minería 1998-2005	Variación del empleo (%)	Inversión/empleo perdido	Empleo generado/M€ de inversión
	núm.	Inversión (m€)	Subvención (m€)	Empleo (*)				
Asturias	361	1.100.769	189.092	5.371	8.072	-33,5	136,37	4,88
Castilla y León	280	745.447	121.599	4.131	4.979	-17,0	149,72	5,54
Aragón	95	328.356	55.765	1.587	949	67,2	346,00	4,83
Galicia	62	270.084	37.321	1.275	1.257	1,4	214,86	4,72
Castilla-La Mancha	32	315.082	28.464	965	113	754,0	2.788,34	3,06
Andalucía	76	105.816	21.156	592	358	65,4	295,58	5,59
Cataluña	60	90.257	12.815	629	150	319,3	601,71	6,97
Total	966	2.955.811	466.212	14.550	15.878	-8,4	186,16	4,92

(*) En cada una de las seis convocatorias se ha comparado el empleo comprometido actual con el empleo ya creado, y se ha tomado el mayor.

Fuente: IRMC

El análisis del empleo alternativo creado en las diferentes regiones productoras de carbón pone claramente de manifiesto que no en todas se han recuperado los puestos de trabajo perdidos en la minería durante la tercera fase de la reestructuración. Pero existe otro aspecto de indudable relevancia: ¿qué ha ocurrido dentro de cada región? Previsiblemente habrá sucedido algo similar, es decir, el empleo se habrá generado fundamentalmente en los núcleos más dinámicos.

Si tomamos como ejemplo lo acontecido en las cuencas mineras leonesas (tabla 6.7), el hecho más llamativo consiste en que la mayor parte del Programa de Proyectos Empresariales se ha desarrollado fuera de ellas. Sólo el 48 por 100 de la inversión, el 41 por 100 de las subvenciones y el 34 por 100

del empleo generado han tenido como escenario las cinco cuencas carboneras leonesas⁹⁷. Los municipios que las rodean, y muy especialmente los situados al suroeste de la cuenca berciana, han recibido una parte sustancial de los beneficios de la reactivación. En concreto, el municipio de Ponferrada ha sido el protagonista: con inversiones superiores a 94 millones de euros y más de 700 puestos de trabajo generados, la cuarta parte de los fondos del Programa ha terminado en la capital del Bierzo.

TABLA 6.7
*Distribución del Programa de Proyectos Empresariales
entre las cuencas mineras leonesas, 1998-2004*

Cuenca	Proyectos		Inversión		Subvención		Empleo	
	núm.	%	m€	%	m€	%	núm.	%
El Bierzo	47	20,43	70.167	14,68	18.881	26,08	574	19,32
Sabero	13	5,65	14.597	3,05	3.857	5,33	249	8,38
Ciñera-Matallana	14	6,09	138.013	28,87	5.887	8,13	140	4,71
Villablino	9	3,91	4.636	0,97	1.280	1,77	39	1,31
Valderrueda	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Otros	147	63,91	250.635	52,43	42.480	58,69	1.969	66,27
Totales	230	100,00	478.048	100,00	72.385	100,00	2.971	100,00

Fuente: IRMC

Desde luego, no hay nada sorprendente en el hecho que acabamos de comentar. La mayor intensidad de las ayudas en los territorios más mineros es insuficiente para contrarrestar las negativas características que presentan de cara a la localización empresarial, y las inversiones terminan ubicándose en lugares con mejores infraestructuras y mayores dotaciones de servicios y capital humano, aunque la intensidad de las subvenciones sea menor. Esta reflexión abre un interrogante que lamentablemente no es posible despejar: ¿hasta qué punto estas inversiones se habrían llevado a cabo también en ausencia de subvenciones?

⁹⁷ Las cuencas mineras leonesas se han definido utilizando como criterio que en 1981 el empleo municipal en la minería superara el 15 por 100.

TABLA 6.8
*Importe de las becas concedidas desde 1998 hasta
el final del curso 2003/2004 (6 cursos académicos)*

	FORMIC		Enseñanza media y universitaria		Idiomas/informática		Totales		
	núm.	m€	núm.	m€	núm.	m€	núm.	m€	%
Asturias	872	45.331	12.515	20.464	5.578	9.331	18.965	75.126	48,29
Castilla y León	383	25.667	4.328	8.621	3.733	6.201	8.444	40.489	26,03
Galicia	145	8.599	674	1.720	289	533	1.108	10.852	6,98
Aragón	150	6.604	829	1.884	757	1.497	1.736	9.985	6,42
Andalucía	90	6.792	809	1.381	804	990	1.703	9.163	5,89
Cast.-La Mancha	69	4.107	433	788	193	353	695	5.248	3,37
Cataluña	33	2.118	188	575	297	591	518	3.284	2,11
Otros	9	1.327	25	58	13	26	47	1.411	0,91
Totales	1.751	100.545	19.801	35.491	11.664	19.522	33.216	155.558	100,00
%	5,27	64,64	59,61	22,82	35,12	12,55	100,00	100,00	

Fuente: IRMC

Por último debemos referirnos al Programa de Formación (tabla 6.8). A lo largo de los seis primeros cursos académicos impartidos durante la vigencia del Plan del Carbón (1998/1999 a 2003/2004), se han adjudicado 33.216 becas por una cuantía total de 156 millones de euros. Esto significa que el importe medio por curso (26 millones) sólo ha supuesto el 87 por 100 de la dotación del Programa de Formación. El desfase se generó en los primeros años (en el curso 1998/1999, por ejemplo, sólo se concedieron ayudas por importe de 13 millones de euros), debido al desconocimiento y la falta de experiencia en la aplicación de este mecanismo, algo que se ha ido subsanando en las últimas convocatorias. Pero, pese a este desfase, el hecho de que se hayan concedido más de 33.000 becas pone de manifiesto que se trata de un instrumento notable para la transformación cultural y profesional de las cuencas mineras. También aquí, al ser los criterios de reparto los mismos que en los casos anteriores (básicamente el empleo minero perdido), la principal beneficiaria es Asturias (48 por 100), seguida, a considerable distancia, por Castilla y León (26 por 100).

En resumen, las actuaciones emprendidas en los territorios mineros se han traducido en una mejora de sus infraestructuras y notables progresos en la cultura y la formación de su población. Sin embargo, la diversificación económica ha beneficiado principalmente a los grandes núcleos urbanos situados en sus proximidades. La tabla 6.9, al mismo tiempo que resume toda la

información anterior, da cuenta del elevado grado de cumplimiento del Plan de Desarrollo Alternativo, únicamente cabe señalar deficiencias en este aspecto en el Programa de Formación.

TABLA 6.9
*Distribución de las ayudas del Plan de Desarrollo Alternativo
de las Comarcas Mineras, 1998-2004 (miles de euros)*

	Infraestructuras	Proyectos empresariales	Formación	Totales	%
Asturias	1.053.030	189.092	75.126	1.317.248	48,19
Castilla y León	628.919	121.599	40.489	791.007	28,94
Aragón	236.737	55.765	9.985	302.487	11,07
Andalucía	62.031	21.156	9.163	92.350	3,38
Galicia	52.613	37.321	10.852	100.786	3,69
Cataluña	51.224	12.815	3.284	67.323	2,46
Castilla-La Mancha	26.976	28.464	5.248	60.688	2,22
Otros			1.411	1.411	0,05
Total	2.111.530	466.212	155.558	2.733.300	100,00
Ayudas previstas	2.404.050	559.000	240.400	3.203.450	
Realización (%)	87,83	83,40	64,71	85,32	

Fuente: IRMC

Pero la cuestión principal no es, por supuesto, si los territorios receptores de las ayudas han experimentado alguna mejora —algo que es de esperar se produzca siempre que se reciban ayudas, salvo calamitosa gestión de los programas—, sino hasta qué punto el esfuerzo financiero desplegado, detrayendo fondos de otras actividades, ha servido para conseguir el objetivo propuesto, es decir, la reactivación de estas comarcas.

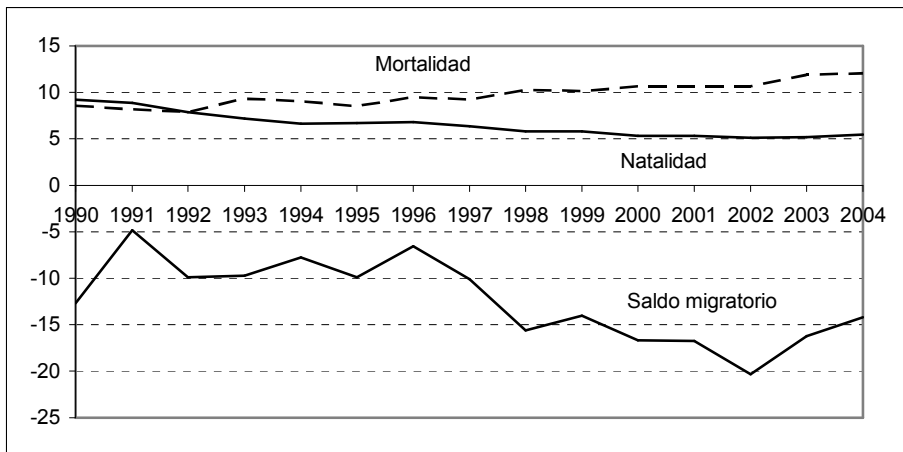
Nuevamente, las cuencas mineras leonesas pueden servir de ejemplo. Entre 1986 y 2005, las cinco cuencas mineras de la provincia perdieron cerca de 24.000 habitantes, algo más de la cuarta parte de sus efectivos, una caída poblacional que cuadruplicó (en términos porcentuales) a la provincial y fue nueve veces más alta que la regional.

Las causas del decaimiento de una población hay que buscarlas en la evolución de su crecimiento vegetativo y en el saldo migratorio. Puede suceder que ambos sean negativos o bien que sólo lo sea uno de ellos, pero que el otro carezca de la intensidad necesaria para contrarrestarlo. La figura 6.14 pone de

manifiesto que en las cuencas mineras leonesas tanto los movimientos naturales como los sociales contribuyen a la reducción poblacional. El saldo emigratorio neto —que se dispara por encima del 10 e incluso del 15 por 1000 a finales de los noventa, coincidiendo con la puesta en marcha del Plan del Carbón— es el factor que más incidencia tiene en la pérdida de efectivos. Pero la contribución del crecimiento vegetativo, negativo desde 1993, tampoco debe menospreciarse, pues desde el año 2000 la tasa de mortalidad duplica a una bajísima tasa de natalidad, situada alrededor del 5,5 por 1000. De hecho, el número total de nacimientos en las cinco cuencas mineras ha pasado de 1.115 en 1986 a 377 en 2004, esto es, se ha reducido a la tercera parte.

Figura 6.14

Evolución de las tasas vitales y del saldo migratorio en las cuencas mineras leonesas (%), 1990-2004

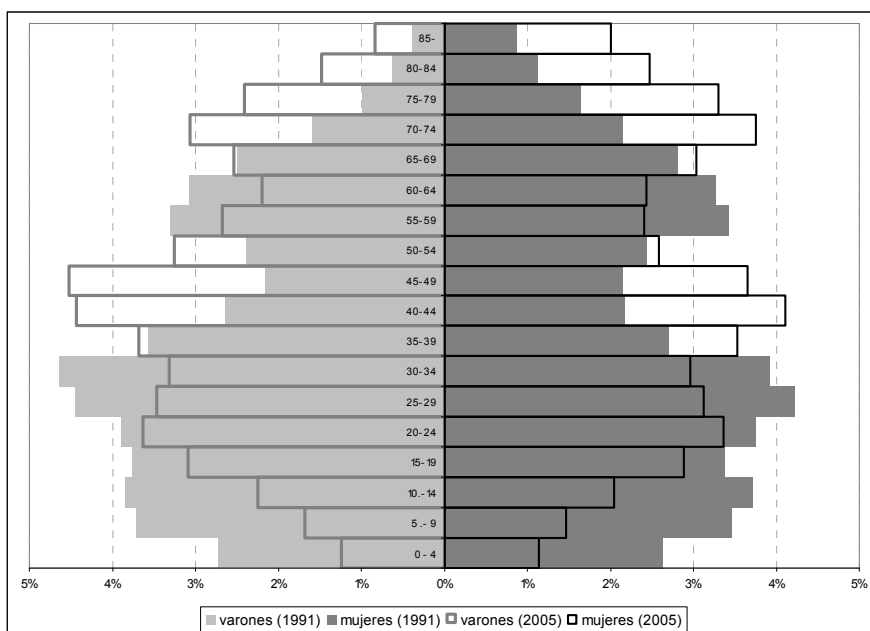


Fuente: *Estadística de Variaciones Residenciales* y servidor estadístico de la Junta de Castilla y León

En la evolución reciente de las cuencas mineras leonesas, la disminución del número de habitantes no es el único fenómeno demográfico digno de ser destacado. Al mismo tiempo que se reducía, se ha producido un rapidísimo envejecimiento de la población. La comparación de la estructura por edades de la población en 1991 y 2005 no deja lugar a dudas. Las pirámides de

población de las cuencas mineras leonesas (figura 6.15) permiten apreciar, con una simple ojeada, la intensidad del fenómeno.

Figura 6.15
Pirámides de población de las cuencas mineras leonesas, 1991 y 2005



Fuente: *Censo de Población y Viviendas* de 1991 y Padrón municipal de 2005

Lo más llamativo del proceso que tiene lugar a lo largo de esos años es el drástico estrechamiento de la base, consecuencia del extraordinario descenso del número de personas menores de 35 años. Dentro de este conjunto, la disminución de los efectivos que integran las tres primeras cohortes es tan espectacular y tiene tanta trascendencia para el futuro de estos territorios que es conveniente prestarle particular atención. En 2005, las cinco cuencas mineras leonesas contaban únicamente con 6.729 personas menores de 15 años. Este colectivo había retrocedido un 61 por 100 desde 1991. Una contracción de tal calibre es, sin duda, la señal más clara de la profunda crisis que las atenaza y de sus cada vez más escasas posibilidades de reactivación.

Por lo demás, la evolución de los indicadores demográficos más significativos es sobradamente elocuente. Si tomamos las cinco cuencas mineras como una unidad, entre 1991 y 2005, el índice de juventud se redujo a la mitad; y el potencial demográfico, una tercera parte. Al mismo tiempo, tanto el índice de envejecimiento como la dependencia senil aumentaron en un 70 por 100, y la edad media lo hizo en un 21 por 100. El único indicador que se mantuvo estable fue el de la masculinidad entre los 15 y los 50 años. Tan negativa evolución ha desembocado, en 2005, en un índice de juventud extraordinariamente bajo que no llega al 10 por 100, en un potencial demográfico por debajo del 30 por 100, en un índice de envejecimiento cercano al 25 por 100, en una dependencia senil del orden del 38 por 100 y en una edad media superior a los 45 años.

A la vista de estos datos, es posible que la política de desarrollo alternativo de las cuencas mineras haya ido ganando consistencia con el tiempo, pero queda fuera de toda duda el hecho de que el declive producido por el colapso de la minería no se ha ralentizado.

6.5. Un problema añadido para la minería del carbón: la intensificación de la lucha contra las emisiones contaminantes a la atmósfera

En realidad, los efectos de la reestructuración de la minería del carbón no se limitan a los que hemos analizado en los apartados anteriores. Desde luego, la reducción de las plantillas carboneras y de la producción, el aumento de la eficiencia de las empresas o la transformación que han experimentado las cuencas mineras son las consecuencias más directas y notables de ese proceso que se inició formalmente en 1990. Pero la reordenación de la industria carbonera nacional o, expresado en términos más precisos, su reconversión incompleta deja tras de sí otras secuelas que es preciso analizar. Por un lado, la pervivencia de la minería obliga a adoptar medidas para paliar los graves efectos ambientales que se derivan de la utilización de un combustible de tan baja calidad como el carbón español, y, por otro, exige la continuidad en el tiempo de la racionalización, es decir, convierte en imprescindible un nuevo «plan del carbón» que sustituya a aquél cuya vigencia finaliza. En este apartado expondremos los aspectos más relevantes de la primera de las dos cuestiones

planteadas. En el siguiente haremos lo propio con el proceso de gestación y las líneas maestras del cuarto plan diseñado, como sus predecesores, para evitar que la industria extractiva nacional desaparezca.

Los problemas del carbón nacional no se limitan a su inviabilidad económica. Su baja calidad y la necesidad de emprender explotaciones a cielo abierto en áreas de montaña, donde la restauración del terreno es prácticamente imposible, abren un frente de batalla adicional que es preciso considerar para sopesar la contribución de la industria carbonera al bienestar social. En el debate que gira en torno a la continuidad de la minería nacional, los efectos ambientales constituyen, además, el único conjunto de argumentos no estrictamente económicos. No se trata aquí de analizar las cuentas de resultados de las empresas, ni de medir la incidencia de la actividad extractiva (o de su desmantelamiento) en el desarrollo (en realidad, en la economía) de determinados territorios, por lo general, atrasados. Aunque ambos aspectos son esenciales, se trata ahora de examinar las repercusiones de la minería en el medio natural, en la calidad del aire y del agua, y, en definitiva, en la salud de las personas.

Esta dimensión no económica del bien común es uno de los pilares del desarrollo. Por este motivo, las políticas de los estados de bienestar inciden en ella cada vez con más intensidad, obligando a las empresas a asumir una parte de los costes sociales que genera su actividad. Pero, para que esto sea posible, es imprescindible que los productores cuenten con un margen de maniobra suficiente. Cuando no ocurre así, cuando las distintas fases de la cadena de producción y distribución de un bien no generan ingresos suficientes, y, además, la Administración tiene interés en mantenerlas, las normas ambientales, si existen, serán menos exigentes, al menos en su aplicación, y el grado de *internalización* de los costes sociales, muy probablemente, resultará insuficiente para evitar que la actividad incida negativamente en el bienestar social.

Nos interesa analizar en este apartado los efectos ambientales indirectos del carbón, esto es, aquéllos que no se derivan de su proceso de extracción, sino de su consumo. Dentro de ellos, los impactos provocados por su combustión en las centrales térmicas revisten especial interés, singularmente en el caso del mineral nacional, que encuentra en esta utilización su único mercado.

Este uso del carbón presenta ventajas e inconvenientes respecto a la utilización del petróleo o el gas. Entre las primeras cabe señalar la relativa

abundancia del combustible sólido y los menores riesgos ambientales asociados a su transporte marítimo. Los inconvenientes son más numerosos: necesidad de grandes espacios para su almacenamiento, escaso poder calorífico, menor comodidad de uso y generación de contaminación en todas las fases del ciclo de producción y utilización. En efecto, la manipulación del carbón origina polvo, su almacenamiento al aire libre puede ocasionar contaminación, y su combustión genera cenizas y emisiones perjudiciales para el entorno (Comisión, 2000a). Esta última es la cuestión que, por sus implicaciones, abordaremos a continuación.

Una de las consecuencias del proceso de oxidación de los combustibles fósiles es la emisión de diversas sustancias contaminantes. Centraremos nuestra atención en las más relevantes por sus efectos negativos en los ecosistemas. Se trata de tres tipos de óxidos que se vierten a la atmósfera: el dióxido de azufre, los óxidos de nitrógeno (NO y NO_2) y el dióxido de carbono. El principal responsable de las emisiones atmosféricas antropogénicas de los tres contaminantes es precisamente el consumo de combustibles fósiles, y, de todos ellos, el carbón resulta ser el más nocivo tanto a escala local como mundial, en tanto que el gas es el que exhibe unos efectos ambientales menos perniciosos (Stanners y Bourdeau, 1995). Los dos primeros óxidos son los causantes de la lluvia ácida, mientras que el dióxido de carbono es el principal gas de efecto invernadero.

Las medidas adoptadas en los últimos años para atenuar las emisiones a la atmósfera de estos gases repercuten directamente en el sector eléctrico, e, indirectamente, en la minería del carbón. Consecuentemente, el conocimiento de las restricciones generadas por dichas medidas es imprescindible para completar el preocupante escenario en el que se desenvuelve la industria extractiva nacional.

6.5.1. Un nuevo plan nacional para reducir la acidificación

Las consecuencias de la lluvia ácida son numerosas tanto en los ecosistemas acuáticos como en los terrestres: destrucción de las cadenas tróficas, reducción de la biodiversidad, disminución de la eficiencia de la fotosíntesis, menor resistencia de las plantas a la enfermedades, acidificación de

las aguas subterráneas, etc. Los efectos consiguientes sobre el sistema económico son enormes: disminución de los rendimientos de las cosechas y de la producción de madera, pérdida de áreas de pesca, contaminación del agua pública, corrosión de las estructuras metálicas, daños en edificios y monumentos, etc.

TABLA 6.10
*Emisiones de SO₂ en 1990 y 2005 en las grandes centrales
térmicas españolas autorizadas antes del 1 de julio de 1987*

Tipo de central	Específicas (t/GWh)			Totales (miles de toneladas)		
	1990	2005	Var. (%)	1990	2005	Var. (%)
Hulla y antracita	9,5	6,7	-29,47	323	270	-16,41
Lignito negro	49,0	21,7	-55,71	388	213	-45,10
Lignito pardo	51,4	26,3	-48,83	628	350	-44,27
Carbón importación	3,9	3,5	-10,26	27	62	129,63
Fuel/Gas	13,0	2,3	-82,31	76	32	-57,89
Totales	21,7	9,7	-55,30	1.442	926	-35,78

Fuente: Comisión Nacional del Sistema Eléctrico y Comisión Nacional de Energía

Los óxidos de nitrógeno y de azufre, que al reaccionar con las moléculas de agua de la atmósfera generan ácido nítrico, sulfuroso y sulfúrico, son dos de los responsables principales del fenómeno de la lluvia ácida.

Los óxidos de azufre se originan principalmente por la combustión de carbón y petróleo de alto contenido en azufre, y por la fusión de menas metálicas (Whitten et al., 1998). Según los resultados del proyecto CORINAIR90, la generación de electricidad es la principal fuente de dióxido de azufre: en 1990 representó el 59 por 100 de las emisiones de los veinte países europeos incluidos en el estudio⁹⁸.

⁹⁸ El sistema CORINE (Coordinación de la Información sobre Medio Ambiente) fue establecido por la Decisión 85/338/CEE con el objetivo de recoger información sobre el estado del medio ambiente en la Comunidad Europea. Uno de los proyectos de este sistema, CORINAIR90, tenía como misión confeccionar un inventario coordinado de emisiones atmosféricas en veinte países europeos: los 12 de la Comunidad en 1990, Austria, Finlandia, Noruega, Suecia, Bulgaria, República Checa, Polonia y Eslovaquia.

En nuestro país, las mayores emisiones de SO_2 por unidad de energía producida corresponden a las centrales que queman lignito, seguidas por aquéllas que utilizan hullas y antracitas nacionales (tabla 6.10). Se debe tener presente que aunque una central se catalogue como «de hulla y antracita nacional», «de lignito negro» o «de lignito pardo», utiliza también carbón importado. Precisamente el peso creciente de este combustible (en detrimento de los autóctonos) en el consumo de estas centrales es el factor fundamental que explica la notable suavización de las emisiones específicas y totales de dióxido de azufre⁹⁹.

En el caso de los óxidos de nitrógeno, la actividad humana sólo genera el 10 por 100 de la cantidad que contiene la atmósfera. El problema estriba en que la acción del hombre causante de su formación se lleva a cabo en lugares muy concretos, donde la concentración de los óxidos puede alcanzar valores cientos de veces superiores a los normales (Whitten et al., 1998). El NO se forma al reaccionar el oxígeno y el nitrógeno atmosférico a altas temperaturas. Esto acontece, por ejemplo, en tormentas eléctricas y también como consecuencia del funcionamiento de hornos y motores de combustión interna. El NO reacciona con el oxígeno para transformarse en NO_2 . Los dos óxidos de nitrógeno son muy reactivos y ocasionan numerosos daños a plantas y animales. El NO_2 , además de generar ácido nítrico, al absorber radiación ultravioleta se rompe en una molécula de NO y un átomo de oxígeno, que reacciona con una molécula de oxígeno para convertirse en ozono troposférico, un poderoso oxidante que daña materiales y seres vivos. Según los resultados del proyecto CORINAIR90, el transporte por carretera y la producción de electricidad son las principales fuentes de óxidos de nitrógeno: en 1990 representaron el 45 y el 21 por 100, respectivamente, de las emisiones de los veinte países europeos incluidos en el estudio.

En España, al contrario de lo que ha ocurrido con los óxidos de azufre, el problema que representan los óxidos de nitrógeno se ha agravado desde 1990 (tabla 6.11). Las emisiones absolutas se han incrementado en todos los tipos de centrales, de forma que en 2005 su nivel global se encontraba un 36 por 100 por encima del alcanzado en 1990. Además, las emisiones específicas también han crecido en las centrales de hulla y antracita y de lignito negro.

⁹⁹ En las térmicas de fuel y gas, la disminución de las emisiones específicas se debe a la sustitución progresiva del primer combustible por el segundo.

Desde 1990, el primer paso importante en la lucha contra ambos tipos de contaminantes se dio en 1991 con la adaptación de la normativa española a la Directiva 88/609/CEE. El 22 de abril de ese año, el Real Decreto 646/1991 fijó nuevos límites, más estrictos que los vigentes desde 1975, a las emisiones a la atmósfera de agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión destinadas a la generación de energía.

TABLA 6.11

Emisiones de óxidos de nitrógeno en 1990 y 2005 en las grandes centrales térmicas españolas autorizadas antes del 1 de julio de 1987

Tipo de central	Específicas (t/GWh)			Totales (miles de toneladas)		
	1990	2005	Var. (%)	1990	2005	Var. (%)
Hulla y antracita	3,8	4,0	5,26	130	163	25,38
Lignito negro	3,2	4,1	28,13	25	40	60,00
Lignito pardo	2,2	2,0	-9,09	28	27	-3,57
Carbón importación	2,5	2,2	-12,00	17	38	123,53
Fuel/Gas	1,8	1,2	-33,33	10	17	70,00
Totales	3,2	3,0	-6,25	210	286	36,19

Fuente: Comisión Nacional del Sistema Eléctrico y Comisión Nacional de Energía

En el caso de las instalaciones nuevas, dichos límites se fijaron individualmente. En cambio, para las denominadas grandes instalaciones de combustión existentes (GICE), es decir, las autorizadas antes del 1 de julio de 1987, se establecieron como topes globales de emisión los fijados en la norma comunitaria (tabla 6.12); al mismo tiempo, la Administración se obligaba a poner en marcha programas tendentes a la reducción de las emisiones anuales. En este caso se encuentran prácticamente todas las térmicas de carbón españolas, pues, pese a las previsiones iniciales del PEN 1991-2000, con posterioridad al 1 de julio de 1987 sólo se han puesto en marcha, además de las centrales termoeléctricas mixtas de Elcogás (Puertollano) y Alcudia II

(Balears)¹⁰⁰, dos centrales de carbón: en 1990 la de Escatrón (Zaragoza), de 80 MW de potencia, diseñada para utilizar lignito negro; y en 1997 un nuevo grupo de 582 MW en la central Litoral de Almería en Carboneras, que quema carbón de importación.

TABLA 6.12

Topes de emisiones para las grandes instalaciones de combustión existentes el 1 de julio de 1987 (kilotoneladas/año)

Dióxido de azufre				Óxidos de nitrógeno		
Emisiones de 1980	Tope de emisiones			Emisiones de 1980	Tope de emisiones	
	1993	1998	2003		1993	1998
2.290	2.290	1.730	1.440	366	368	277

Fuente: Real Decreto 646/1991

La evolución de las emisiones totales de SO₂ sugiere que los topes de emisión legalmente establecidos no debieron de ser ni muy estrictos ni muy ambiciosos, pues los correspondientes a 2000 y 2003 prácticamente se habían logrado a la altura de 1993. En cambio, las emisiones de óxidos de nitrógeno se situaban en 2004 por encima del tope correspondiente a 1998.

En 2001, la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo estableció nuevas normas para limitar las emisiones a la atmósfera de óxidos de azufre y nitrógeno procedentes de grandes instalaciones de combustión. En lo que se refiere a las GICE, se fijan los valores límite de emisión que deberán ser respetados por cada una de ellas a partir del 1 de enero de 2008. Si bien, como alternativa, la Directiva ofrece a cada Estado miembro la posibilidad de elaborar un Plan Nacional de Reducción de Emisiones que, sin necesidad de respetar los topes en todas y cada una de las instalaciones, consiga los mismos resultados que se obtendrían no sobrepasando los límites individuales. Únicamente podrán eximirse del cumplimiento de los requisitos de emisiones aquellas centrales que se comprometan, antes del 30 de junio de

¹⁰⁰ Elcogás, de 335 MW de potencia, que empezó a funcionar en 1996, utiliza carbón y gas natural. Los últimos grupos de Alcudia II (37,5 y 130 MW) se pusieron en marcha en 1989 y 1997. Esta central usa como combustible hulla importada, gas-oil y fuel-oil.

2004, a no funcionar más de 20.000 horas a partir del 1 de enero de 2008, y que mantengan su actividad hasta, como muy tarde, el 31 de diciembre de 2015.

La norma comunitaria se transpuso a la legislación nacional mediante el Real Decreto 430/2004 de 12 de marzo, en el que nuestro país optó por la elaboración de un Plan Nacional de Reducción de Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión Existentes, que fue aprobado por el Consejo de Ministros en noviembre de 2005. Los objetivos del plan contemplan una minoración del 80 por 100 de las emisiones de dióxido de azufre, y del 11 por 100 de las de óxidos de nitrógeno.

Frente a los límites individuales, el plan permite una mayor flexibilidad a la hora de establecer los criterios tendentes a conseguir la rebaja de las emisiones contaminantes. Pero, en cualquier caso, si nos atenemos a los objetivos marcados, la nueva fase en la lucha contra la contaminación supondrá, para las centrales térmicas de carbón que continúen activas, la necesidad de acometer costosas inversiones en equipos descontaminantes. Algo que, evidentemente, redundará en un deterioro de su ya delicada capacidad competitiva.

6.5.2. El mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

El dióxido de carbono es uno de los gases causantes del efecto invernadero. La oxidación de los combustibles fósiles es responsable de aproximadamente el 80 por 100 de las emisiones mundiales antropogénicas de CO₂. Pero no todos los combustibles fósiles contribuyen de la misma manera: la cantidad de dióxido de carbono generada por unidad de energía derivada del carbón, el petróleo y el gas alcanza la proporción de 2, 1,5 y 1, respectivamente (Stanners y Bourdeau, 1995).

En la tabla 6.13 podemos comprobar las dificultades que entraña el descenso de las emisiones de dióxido de carbono. Prácticamente, las emisiones específicas de las centrales españolas autorizadas antes del 1 de julio de 1987 eran las mismas en 2005 que en 1990. Las térmicas que queman lignitos presentan los niveles unitarios más elevados, seguidas de las térmicas de hulla y antracita nacional. Éstas son las únicas cuyas emisiones específicas han crecido,

una central de este tipo emite unas 920 toneladas de CO₂ para generar un GWh de electricidad.

TABLA 6.13
*Emisiones de CO₂ en 1990 y 2005 en las grandes centrales
térmicas españolas autorizadas antes del 1 de julio de 1987*

Tipo de central	Específicas (t/GWh)			Totales (millones de toneladas)		
	1990	2005	Var (%)	1990	2005	Var (%)
Hulla y antracita	884	921	4,19	30	37	23,33
Lignito negro	950	937	-1,37	8	9	12,50
Lignito pardo	1.100	1.022	-7,09	13	14	7,69
Carbón importación	872	851	-2,41	6	15	150,00
Fuel/Gas	796	765	-3,89	5	11	120,00
Totales	923	901	-2,38	62	86	38,71

Fuente: Comisión Nacional del Sistema Eléctrico y Comisión Nacional de Energía

En consonancia con la mayor actividad generadora, las emisiones absolutas han crecido a lo largo del período considerado, para situarse en 2005 en 86 millones de toneladas, un 39 por 100 por encima de las habidas en 1990. De ellas, el 43 por 100 corresponden a las centrales de hulla y antracita.

En 1992, la comunidad internacional respondió a la preocupación generada por la emisión a la atmósfera de este tipo de sustancias con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Su finalidad última consistía en lograr una estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera que impidiera interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. La primera medida para acercarse a este gran objetivo consistió en el compromiso de que los países desarrollados se situaran en el año 2000, de forma individual o conjunta, en los niveles de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) registrados en 1990.

El proceso de ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático concluyó con éxito y su entrada en vigor acaeció el 21 de marzo de 1994, obligando, desde entonces, a todas las partes a

poner en marcha programas nacionales encaminados a mitigar el cambio climático.

Ya en la primera reunión que celebraron los miembros de la Convención se puso de manifiesto la insuficiencia de la medida inicial —la estabilización de las emisiones en el año 2000 al nivel de 1990—, y la necesidad de adoptar, para afrontar el problema en su verdadera dimensión, un instrumento jurídico que instara la aplicación de medidas adecuadas para después del año 2000.

Estas ideas cristalizaron en el seno de la 3.^a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con la adopción del Protocolo de Kioto el 11 de diciembre de 1997¹⁰¹. El Protocolo obliga a los países industrializados a disminuir sus emisiones netas de gases de efecto invernadero¹⁰². Concretamente, en el período 2008-2012, deberán conseguir que dichas emisiones sean inferiores en un 5,2 por 100 a las emisiones del año 1990. Para lograrlo, a cada país se le asigna un objetivo de reducción.

La Comunidad Europea, por Decisión del Consejo 2002/358/CEE, de 25 de abril, aprobó el Protocolo de Kioto y optó por el cumplimiento conjunto de las obligaciones que de él se derivan. Para ello, asignó a cada Estado miembro un porcentaje máximo de emisión, de tal manera que las emisiones conjuntas no superen, durante el período 2008-2012, el 92 por 100 de las correspondientes a 1990.

Para atenuar el enorme coste que supone el cumplimiento de las obligaciones asumidas, la UE decidió hacer uso de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto¹⁰³. Así, el Sexto Programa de Acción

¹⁰¹ Tras la ratificación de Rusia, el Protocolo de Kioto entró en vigor el 16 de febrero de 2005.

¹⁰² Las emisiones netas se obtienen restando de las emisiones la absorción de gases de efecto invernadero (GEI) debida a los sumideros. Por fuente se entiende cualquier proceso o actividad que libera un GEI, la producción de energía, por ejemplo. Un sumidero, por el contrario, es cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un GEI. Los océanos (que absorben aproximadamente 2 gigatoneladas de carbono al año para reponer el que es consumido por el fitoplancton) y los bosques son los principales sumideros, aunque el Protocolo sólo contempla el efecto de absorción de los bosques (las plantas, como es bien conocido, fijan el dióxido de carbono en la fotosíntesis). Un país puede cumplir su compromiso de reducción, disminuyendo la emisión de las fuentes o bien, aumentando la absorción de GEI de los sumideros, ampliando su superficie forestal, por ejemplo.

¹⁰³ Los mecanismos de flexibilidad son el comercio de derechos de emisión, el mecanismo para un desarrollo limpio y la aplicación conjunta. El objetivo del mecanismo para un desarrollo limpio es ayudar a los países no industrializados a lograr un desarrollo sostenible, es decir, un desarrollo compatible con la estabilización de GEI en la atmósfera a un nivel que impida el cambio

Comunitario en Materia de Medio Ambiente, que define el cambio climático como una prioridad de acción, contemplaba el establecimiento de un régimen comunitario de comercio de derechos de emisión para 2005¹⁰⁴.

El primer paso en esa dirección se dio con la aprobación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se estableció un régimen para el comercio de derechos de emisión de GEI en la Comunidad. Una de las finalidades de esta norma es evitar las distorsiones en el funcionamiento del mercado interior de la energía que se derivarían del establecimiento de sistemas de intercambio diferentes en cada Estado miembro. También figuran entre sus objetivos adquirir experiencia en el funcionamiento de este sistema de intercambios antes de que empiece a funcionar en 2008 el comercio internacional previsto en el Protocolo de Kioto.

La disposición comunitaria fue transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante el Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero¹⁰⁵. Del sistema, que entró en vigor el 1 de enero de 2005, se derivan trascendentales consecuencias para el sector eléctrico, y, a través de él, para la minería del carbón.

climático, y ayudar a los países industrializados a cumplir sus compromisos de reducción de emisiones. Por medio de este mecanismo los países desarrollados pueden financiar proyectos en los países del tercer mundo que ayuden a éstos a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. En contrapartida la reducción lograda se apunta en la cuenta del país que costea el proyecto. La aplicación conjunta es similar al mecanismo para un desarrollo limpio, pero entre países desarrollados. La transferencia de tecnología entre este tipo de países permite la oportuna transferencia de reducciones de emisión. El comercio de derechos de emisión, probablemente el más importante de los tres mecanismos de flexibilidad del Protocolo, es, al igual que un impuesto ambiental, un instrumento económico de protección del medio ambiente. Su funcionamiento genérico es simple: la autoridad ambiental establece cuál debe ser la contaminación máxima en una zona y un período de tiempo determinados, y, a continuación, asigna a las empresas cuotas de emisión del contaminante, cuya suma sea igual al límite global permitido. Con esta asignación el logro del objetivo queda garantizado. La diferencia con los controles directos estriba en que esos permisos pueden ser intercambiados. De este modo, la compañía cuya contaminación no alcance el nivel que le ha sido asignado puede vender su excedente a aquéllas que se vean en la necesidad de contaminar por encima de su asignación. El sistema internacional de intercambio de derechos de emisión debe crearse en 2008.

¹⁰⁴ Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Este programa reconoce que, más allá del primer período de compromiso, las emisiones mundiales de GEI tendrán que disminuir un 70 por 100 respecto a los niveles de 1990.

¹⁰⁵ El Real Decreto Ley 5/2004 define derecho de emisión como el derecho subjetivo a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono durante un período determinado. Una tonelada equivalente de dióxido de carbono es una tonelada métrica de CO₂ o una cantidad de cualquier otro gas de efecto invernadero con un potencial equivalente de calentamiento del planeta (metano, óxido nítrico, hidrofluorocarburos, perfluorocarburos y hexafloruro de azufre).

España ha asumido el compromiso de lograr, a lo largo del período 2008-2012, que sus emisiones netas anuales no superen en más de un 15 por 100 las de 1990. El esfuerzo que tal objetivo supone queda de manifiesto al constatar que, en 2002, las emisiones totales (401 millones de toneladas) resultaban ya un 40 por 100 más altas que en 1990 (286 millones). Por ello, el cumplimiento de la obligación pasa por la utilización de los mecanismos de flexibilidad. En concreto, la meta es que las emisiones brutas se sitúen, como máximo, un 24 por 100 por encima de las del año 1990, potenciar la absorción por los sumideros de manera que ese porcentaje referido a las emisiones netas disminuya dos puntos, y comprar derechos de emisión en el mercado internacional por la diferencia entre el incremento previsto de las emisiones netas (22 por 100) y el objetivo Kioto (15 por 100), es decir, por un 7 por 100 de las emisiones de 1990, aproximadamente 20 millones de toneladas de CO₂.

La planificación encaminada a cumplir el objetivo del Protocolo de Kioto se ha dividido en dos períodos. En el primero, que abarca los años 2005 a 2007, la pretensión es estabilizar las emisiones en la media del trienio 2000-2002. Ello supone una emisión global de 401 millones de toneladas de CO₂ en promedio anual, es decir, una mengua de un 0,16 por 100 respecto a las emisiones de 2002. En el segundo período, entre 2008 y 2012, se llevaría a cabo el esfuerzo de reducción adicional. A partir de 2012 —esto es, una vez alcanzado el objetivo— se sucederán períodos de planificación de cinco años de duración cada uno.

Resulta claro que el cumplimiento del objetivo depende en gran medida de la evolución de las emisiones de los sectores no incluidos en el régimen de comercio, y especialmente de los transportes, cuyas emisiones se intentan minorar a través de diversas medidas alternativas¹⁰⁶. En el caso de los sectores incluidos en el régimen de comercio, el instrumento clave es el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión (PNA), que establece el número total de derechos de emisión que se prevé asignar para cada uno de los períodos de

¹⁰⁶ Para que el comercio de derechos de emisión funcione correctamente y sea viable desde el punto de vista administrativo es necesario que participen en él un número relativamente reducido de sectores económicos e instalaciones, que, además, contribuyan significativamente a las emisiones totales (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000c). Este es el motivo de que el sistema de intercambios no sea aplicable a todas las actividades que emiten GEI, sino solamente a siete sectores industriales que incluyen grandes focos de emisión: generación eléctrica, refino de petróleo, siderurgia, cemento y cal, industria cerámica, vidrio y papel. Los emisores de GEI más importantes que quedan fuera del sistema son el transporte; la agricultura; el sector residencial, comercial e institucional (R&C&I), y la gestión de residuos.

planificación, así como el procedimiento de reparto de tales derechos. El sistema se basa en la gratuidad de la asignación inicial, es decir, en el sistema de reparto y no en el de subasta¹⁰⁷. Por tanto, las empresas contaminantes no asumirán los costes de todas sus emisiones, sino únicamente de aquella parte que supere la cuota asignada¹⁰⁸.

Para hacer operativo el mecanismo, las instalaciones incluidas en el régimen de comercio deben contar con autorización de emisión de gases de efecto invernadero. Dicha autorización implica para su titular dos obligaciones fundamentales: establecer un mecanismo de seguimiento de emisiones y entregar a la Administración, en los cuatro meses siguientes al final de cada año natural, derechos de emisión en cantidad equivalente a las emisiones totales de la instalación durante el año anterior.

Los derechos entregados pueden proceder de los asignados inicialmente, de los adquiridos a otras empresas (españolas, de otros países de la UE o de terceros países, en este caso, previo reconocimiento en un instrumento internacional) o de los resultantes de la aplicación de los demás mecanismos de flexibilidad (el desarrollo limpio y la aplicación conjunta).

¹⁰⁷ La Directiva comunitaria establece que «para el período de tres años que comenzará el 1 de enero de 2005 los Estados miembros asignarán gratuitamente al menos el 95 por 100 de los derechos de emisión. Para el período de cinco años que comenzará el 1 de enero de 2008, los Estados miembros asignarán gratuitamente al menos el 90 por 100 de los derechos de emisión» (artículo 10). La asignación inicial de los derechos de emisión, que puede hacerse gratuitamente o mediante subasta, es una cuestión que puede afectar a la competencia entre las empresas, por lo que puede distorsionar el funcionamiento de los mercados. En el caso del mercado interior comunitario, esto ocurriría si, por ejemplo, en un país las compañías de un sector determinado reciben un trato más favorable que en los demás países. El sistema de subasta se basa en el principio de «quien contamina paga», trata de forma equitativa a todas las empresas (incluyendo a las que en el futuro se incorporen al mercado), evita la difícil decisión política sobre la cuota asignable a cada empresa, y proporciona unos ingresos al Estado que pueden ser invertidos en mejoras ambientales. Este sistema se aproxima más a la idea de que la utilización de un recurso escaso (la capacidad del medio como receptor de emisiones de GEI) es un coste externo, y que, para conseguir una asignación eficiente, debe ser asumido por las empresas. Desde este punto de vista, no se trataría sólo de pagar cuando las emisiones sobrepasen un nivel determinado, sino de hacerlo por todas y cada una de las unidades contaminantes lanzadas a la atmósfera. Los principales detractores del sistema de subasta son los contaminadores, acostumbrados a emitir gratuitamente GEI. Para ellos, es preferible el reparto gratuito de los permisos, atendiendo a criterios históricos. Este procedimiento adolece, no obstante, de múltiples inconvenientes, como la elección del período en el que basar el reparto. Si, por ejemplo, se toman como referencia las emisiones de 1990 —el año mencionado en el Protocolo de Kioto— se premiaría a las empresas que más contaminaban en ese momento, y se penalizaría a aquéllas que hubieran adoptado medidas de reducción con anterioridad (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000c).

¹⁰⁸ Al ser transferibles, las empresas sí incurrir en un coste de oportunidad al utilizar los derechos para emitir GEI, puesto que dejan de obtener los ingresos que hubieran percibido al venderlos. Existe, pues, un incentivo para reducir las emisiones.

El primer PNA ha asignado 175 millones de derechos anuales para 2005, de los cuales 86,40 millones corresponden al sector eléctrico. Este es el único sector en el que los derechos recibidos no cubren ni las emisiones de 2002 (95,95 millones) ni siquiera el promedio del trienio 2000-2002 (87,99 millones). Esto se debe a que se considera que es la actividad con mayores posibilidades técnicas de reducción de emisiones, basadas en gran medida en la disminución de la producción de centrales térmicas de carbón, y el aumento de las centrales de gas. El reparto de los derechos asignados al sector eléctrico es una cuestión esencial para la minería del carbón.

El plan asigna a las centrales térmicas de carbón y de gas por ciclo combinado el 86 por 100 de los derechos de emisión del sector eléctrico: 73,2 millones de toneladas de media anual entre 2005 y 2007. El reparto entre ambos tipos de centrales térmicas se realiza tomando en consideración la demanda prevista de electricidad y las respectivas emisiones de CO₂ por GWh (factor específico). Como el factor específico de las centrales de carbón es un 158 por 100 más elevado que el correspondiente a las centrales de gas, la distribución resulta sumamente favorable a estas últimas. Así, mientras la asignación a las centrales de carbón disminuye un 22 por 100 (57,2 millones de toneladas en 2005 y 44,6 millones en 2007), la de los ciclos combinados aumenta un 67 por 100 (16,6 millones en 2005 y 27,8 en 2007). Por tanto, el plan apuesta claramente por el gas para generar electricidad en detrimento del carbón.

Como muestra la tabla 6.14, en 2005 las emisiones verificadas de las centrales térmicas de carbón superaron en casi un 29 por 100 los derechos asignados. Aunque el precio del derecho ha mostrado desde el principio una gran volatilidad, se puede estimar que el coste del déficit de 16,3 millones de derechos ascendió a 325 millones de euros (suponiendo un precio medio de 20 euros/tonelada de CO₂). Bien es verdad que este coste se ha visto sustancialmente recortado en 2006 y 2007 debido al derrumbe del precio del derecho (en los primeros meses de 2007 se situó por debajo de 1 euro/tonelada). Esta evolución bajista del mercado tiene su origen en la asignación inicial, claramente superior en la UE a las emisiones reales, y en el hecho de que los principales compradores de derechos son las grandes compañías eléctricas, mientras que la oferta la generan las empresas del resto de los sectores, por lo general, más pequeñas y con un poder de mercado más reducido.

TABLA 6.14
*Emisiones de CO₂ de las centrales térmicas de carbón
 del sistema peninsular en 2005 (toneladas)*

Instalación		Derechos asignados	Emisiones verificadas	Diferencia %
Los Barrios	Andalucía	3.354.827	3.533.650	5,33
Litoral	Andalucía	6.297.272	7.243.470	15,03
Puente Nuevo	Andalucía	1.543.744	2.126.527	37,75
Endesa	Aragón	5.170.987	7.350.920	42,16
Escatrón	Aragón	289.262	67.133	-76,79
Escucha	Aragón	583.889	982.336	68,24
Aboño	Asturias	5.541.698	7.949.095	43,44
Soto Ribera	Asturias	3.404.333	4.198.463	23,33
Lada	Asturias	2.091.401	2.837.088	35,65
Narcea	Asturias	2.743.349	3.103.188	13,12
Anllares	Castilla y León	1.991.334	2.543.290	27,72
Compostilla	Castilla y León	5.344.678	7.716.629	44,38
Guardo	Castilla y León	2.274.337	2.717.867	19,50
La Robla	Castilla y León	3.312.940	4.196.260	26,66
Puertollano	Castilla-La Mancha	820.404	1.193.541	45,48
Serchs	Cataluña	434.947	891.905	105,06
Puentes	Galicia	8.058.215	9.324.833	15,72
Meirama	Galicia	2.786.379	4.221.684	51,51
Pasajes	País Vasco	1.138.009	1.328.347	16,73
Totales		57.182.005	73.526.226	28,58

Fuente: Registro Nacional de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero

Con todo, las últimas disposiciones para afrontar la lluvia ácida y el cambio climático entrañan costes adicionales para los productores de electricidad. Estos costes serán tanto más cuantiosos cuanto más contaminante sea la unidad generadora, y, consecuentemente, afectarán de forma muy especial a aquéllas que utilizan como combustible básico carbón nacional. En teoría, la empresa eléctrica propietaria de una central de carbón autóctono sólo la mantendrá activa mientras sea rentable; pero si ya antes de la aplicación de estas normas precisaba ayudas públicas para cubrir sus costes, tras su implementación será necesario que estas ayudas crezcan, al menos, en la misma medida que los costes ambientales. Subvencionar al contaminador es contrario a

toda lógica, pero no parece que haya otra vía si se quiere mantener el único mercado de la minería nacional.

6.6. Todo preparado para que la historia continúe: el Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012

Aunque le dediquemos un epígrafe independiente, el nuevo plan podría considerarse como uno de los efectos de la reordenación iniciada en 1990. Es, cuando menos, la consecuencia de una reestructuración incompleta, que no termina de conseguir sus objetivos, salvo que éstos consistan en mantener indefinidamente empresas permanentemente necesitadas de medidas de apoyo y racionalización.

No entraremos en el análisis a fondo de un documento que se proyecta más allá del 31 de diciembre de 2005, la fecha que cierra el ámbito temporal de este trabajo. Nos limitaremos a esbozar cuáles son sus líneas maestras y cuáles fueron los momentos cruciales de su gestación. Éstos ejemplifican, una vez más, las causas de que el problema del carbón no termine de resolverse.

En la negociación inicial del plan entre los sindicatos y la Administración, las discrepancias giraron en torno a cuatro puntos: las prejubilaciones, las recolocaciones, la capacidad de extracción que debía mantenerse y la vinculación de las ayudas a la producción. El Gobierno se mostró dispuesto a revisar sus planteamientos sobre alguno de ellos, pero consideró que las propuestas sindicales sobre las prejubilaciones no podían ser asumidas. El debate terminó centrándose en este punto.

Según el Gobierno, la pretensión sindical de contemplar prejubilaciones anticipadas de forma generalizada a los 52 años de edad equivalente no sólo redundaría negativamente en la calidad del trabajo al afectar a los trabajadores de más experiencia, sino que, además, representaría «unos costes tan elevados que no pueden ser asumidos por las arcas públicas sin consecuencias para otros capítulos presupuestarios y sociales»¹⁰⁹. La Administración parecía dispuesta a poner freno a la onerosa factura de las prejubilaciones ofreciendo a cambio mayores indemnizaciones en las bajas incentivadas.

¹⁰⁹ Nota de prensa fechada el 3 de noviembre, publicada en la página web del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Ante esta postura, el 2 de noviembre de 2005 los ocho representantes sindicales en la Mesa del Carbón se encerraron en el Ministerio de Industria, y el día 3 comenzó una huelga de 48 horas respaldada por las dos centrales sindicales mayoritarias¹¹⁰. Si no se alcanzaba un acuerdo, este primer paro iría seguido de otros los días 8, 9, 15, 16 y 17 de noviembre. Durante las dos jornadas de huelga, neumáticos y barricadas sirvieron para cortar la circulación en diversas vías de Asturias, León, Palencia, Córdoba, Ciudad Real y Teruel. Los mineros se manifestaron también en algunas ciudades, y las fuerzas del orden tuvieron que intervenir en varios puntos. La batalla en las calles tenía su correlato en los medios de comunicación, y el Gobierno daba a conocer a la opinión pública que el monto total de la ayuda a la minería entre 1998 y 2005 ascendía a 11.694 millones de euros.

Pero la batalla fue breve: en la mañana del lunes 7 de noviembre, mientras los disturbios se repetían, el ministro de Industria aceptaba la propuesta de los sindicatos. Bastaron dos días de paro y cinco de algaradas, encierros y cortes de tráfico para que el Gobierno asumiera la petición sindical sobre prejubilaciones, esto es, la misma petición que cuatro días antes había tachado de inaceptable por sus elevados costes y consecuencias para otros capítulos presupuestarios y sociales. Los mineros habían necesitado apenas cinco jornadas de violencia para derrotar al Gobierno y ratificar, a los ojos del resto de la sociedad, que las cuencas mineras, tomadas por cientos de encapuchados y salpicadas de barricadas en llamas, no son el mejor lugar para invertir.

Prácticamente todas las instancias relacionadas con la minería del carbón se apresuraron a expresar su satisfacción por el preacuerdo alcanzado. Pero, pese al ambiente de euforia, no resultaba difícil leer entrelíneas que no había muchos motivos para suponer que el previsible futuro de los territorios mineros se fuera a diferenciar significativamente de su pasado. Si, hasta ahora, el 80 por 100 de los prejubilados, según el presidente de ARMI, abandonaba junto con su familia los pueblos mineros, buscando en los núcleos urbanos de mayor tamaño una oferta de servicios más completa para sí y para sus hijos, ¿por qué en adelante las cosas iban a ser diferentes?

¹¹⁰ En octubre, Comisiones Obreras había convocado un paro de 40 horas que no fue secundado por UGT.

El 28 de marzo de 2006 se procedió a la firma del Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012 y Nuevo Modelo de Desarrollo Integral y Sostenible para las Comarcas Mineras. Además del ministro de Industria, Turismo y Comercio, y los secretarios generales de FIA-UGT y de FM-CC.OO., también rubricó el documento el presidente de Carbunión.

La primera cuestión que debe resaltarse es la referida a su horizonte temporal, un horizonte que, como el de su predecesor, se extiende más allá de la fecha (31 de diciembre de 2010) en la que finaliza la vigencia de la norma comunitaria que da cobertura a las ayudas estatales a la industria carbonera. «Por ello [se lee en el documento] un nuevo Reglamento debe de sustituir a partir de 2010 al actual». Si nos atenemos a la historia, es muy posible que eso sea lo que termine sucediendo; pero, para evitar problemas como los que el Gobierno español ha padecido en 2003 y 2004, parece aconsejable coordinar el ámbito temporal de los acuerdos nacionales con el de la normativa comunitaria. ¿Por qué no se ha hecho así? Simplemente, porque desde la óptica sindical lo ideal es lo que ha terminado sucediendo. La estrategia combinada de los sindicatos españoles y alemanes consiste en firmar con sus respectivos gobiernos planes que vayan más allá de la fecha límite de la norma comunitaria en vigor, precisamente para que esos mismos gobiernos fuercen, en el seno de la Unión Europea, la aprobación de una nueva disposición que sustituya a la actual cuando termine su vigencia. Es, qué duda cabe, una magnífica estrategia para perpetuar las ayudas estatales a la industria del carbón.

Los objetivos del plan son varios. En primer lugar, «encauzar el proceso de ordenación de la minería del carbón teniendo en cuenta los aspectos sociales y regionales derivados de la misma así como la necesidad de mantener una determinada producción de carbón autóctono que permita garantizar el acceso a las reservas», y, en segundo, «atenuar el impacto que produce la pérdida de puestos de trabajo en el sector fomentando la creación de empleo alternativo al monocultivo del carbón mediante el apoyo a proyectos empresariales generadores de empleo, la potenciación de los recursos humanos de las comarcas financiando actividades de formación y la creación de infraestructuras». Todo ello propiciando «la transición de las comarcas mineras hacia una estructura económica asentada sobre el desarrollo de actividades

económicas de mayor valor añadido y de mayor calidad de los recursos humanos»¹¹¹.

El plan se articula en dos fases. En la primera, que abarca los años 2006 y 2007, deberán cerrar aquellas unidades que no vayan a integrarse en la reserva estratégica. Por tanto, en la segunda (2008-2012), todas las explotaciones activas formarán parte de dicha reserva.

La producción nacional garantizada de carbón CECA en 2012 se fija en 9,2 millones de toneladas, 2,7 millones menos que la obtenida en 2005, es decir, se pretende contraer la capacidad productiva un 22,7 por 100. Durante la vigencia del plan, deberá mantenerse la actual proporción entre actividad subterránea y a cielo abierto (64,7/35,3 por 100). Se refuerzan los mecanismos de inspección para tratar de evitar que el carbón procedente de las destrozadas supere la proporción asignada, y para garantizar que el mineral tenga su origen en los yacimientos de la compañía minera. Dos prácticas irregulares que, obviamente, es necesario atajar. Sin embargo, en el texto no queda claro cuáles deben ser los yacimientos de las empresas mineras. Se dice expresamente que éstas son aquéllas que recibieron ayudas al acceso a las reservas y a la reducción de actividad en 2005: en total 28 compañías que se enumeran en el anexo II. Se establece, también, que la producción procederá de los yacimientos que «mejores posibilidades ofrezcan por el volumen y las características de sus reservas». Pero este extremo no es objeto de mayor precisión. Surge, pues, la duda de si las concesiones origen de los suministros deben ser las que recibieron ayudas en 2005, o pueden ser otras diferentes.

En la primera fase (2006-2007) se conseguirá el 58 por 100 de la minoración prevista. Para ello, se cerrarán todas las unidades cuyo coste de producción supere los 120 euros/tec en explotaciones subterráneas y los 90 euros/tec en minería a cielo abierto, salvo aquéllas que pertenezcan a las empresas de mayor dimensión. Estas compañías disminuirán su actividad hasta

¹¹¹ El plan recurre a los tópicos habituales con la única novedad del concepto de «acceso a las reservas». Como siempre que se emplea esta retórica, los conceptos se utilizan sin pensar realmente en su significado: ¿qué quiere decir desarrollo de actividades económicas de mayor valor añadido?, ¿se trata de actividades intensivas en capital como las acerías o las fábricas de automóviles? Porque éstas resultan ser las actividades económicas de mayor valor añadido. ¿No sería mejor fomentar aquellas actividades que, dadas las características del territorio, tengan más probabilidades de éxito, sean del sector que sean, y apoyar al empresario para que alcance los mayores niveles de eficiencia y productividad?

que se complete el objetivo fijado. En la segunda fase, los criterios de reducción serán los costes de producción y las cuestiones sociales y territoriales.

Al igual que en el plan anterior, la garantía de consumo es una de las piezas clave en la nueva fase de la reestructuración carbonera. El Gobierno se compromete a poner en marcha los mecanismos que sean necesarios para garantizar la compra por las empresas eléctricas de la producción nacional fijada en el plan. En concreto se establece que el mineral autóctono deberá tener un incentivo económico similar al vigente entre 1998 y 2005, esto es, la prima al consumo de carbón nacional. Se mantienen, igualmente, las otras dos ayudas indirectas a la industria del carbón: la financiación de los stocks que superen los necesarios para que la central térmica funcione durante 720 horas, y la financiación del transporte entre cuencas o entre centrales. El consumo de carbón autóctono quedará amparado en contratos a medio plazo (no inferior a tres años) entre la empresa minera y la eléctrica.

La plantilla prevista es de 5.300 trabajadores en el año 2012, unos 2.900 menos que en 2005, lo cual supone un recorte del 35 por 100. Las bajas tendrán lugar por las tradicionales vías no traumáticas, fundamentalmente las prejubilaciones. Se prevé que se acojan a este mecanismo 4.700 trabajadores y que cada uno de ellos suponga un coste de 400.000 euros para las arcas públicas (cuantía de los sueldos y las cotizaciones sociales hasta que se jubile). Por tanto, su coste total rondará los 1.900 millones de euros. Si el trabajador no tiene derecho a la prejubilación puede optar entre percibir la indemnización legal y recolocarse en otra empresa del sector (para lo cual tiene derecho preferente) o percibir una indemnización de 60.000 euros (en 2006).

Durante la vigencia del plan se producirán 2.220 altas en el sector, de las cuales 520 serán trabajadores recolocados procedentes de los cierres de unidades productivas. Por tanto, se prevé que causen baja, por uno u otro motivo, algo más de 5.100 trabajadores, y que haya 1.700 nuevos ingresos. Esta medida, presente también en el plan anterior, de obligar a las empresas a efectuar un número mínimo de contrataciones limita los avances en la productividad. ¿Cuál es la razón de ser de un compromiso que obliga a compañías en reestructuración (y, por tanto, embarcadas en un oneroso proceso de mejora de su eficiencia), a contratar más trabajadores de los que pudieran necesitar? ¿Cuál es la lógica si, además, estos trabajadores terminarán también por prejubilarse o por recibir una indemnización con cargo a los fondos

públicos? Quienes proponen o comparten este tipo de reglas parten de una premisa: que la minería nacional no puede alcanzar la viabilidad (de otro modo la medida sería contraproducente). Y se fijan un objetivo: maximizar los ingresos, es decir, las ayudas públicas que percibe el grupo cuyos intereses defienden. Estos ingresos (ya sean beneficios, salarios o pensiones) serán tanto mayores cuanto más se prolongue en el tiempo el negocio, para lo cual es necesario aminorar al máximo el ritmo de reducción de las plantillas.

Las ayudas para cubrir pérdidas de explotación (reducción de actividad y producción corriente) descenderán anualmente un 1,25 por 100 en el carbón subterráneo y un 3,25 por 100 en el carbón de cielo abierto, tras haber sido actualizadas de acuerdo con el IPC previsto¹¹². Adicionalmente, las ayudas decrecerán proporcionalmente a las disminuciones de producción acordadas, pero en menor medida que éstas para compensar a las empresas por la pérdida de activos. Las reducciones se aplicarán con carácter global en el período 2006-2007 y con carácter individual en el período 2008-2012. El resultado será, en términos nominales, una rebaja de las ayudas en 2012 del 12,65 por 100 respecto a 2005, porcentaje inferior al descenso de la producción, por lo que la ayuda unitaria aumentará casi un 15 por 100, pasando de 30,67 a 35,24 euros/tonelada (tabla 6.15).

TABLA 6.15

Producción y ayudas para cubrir pérdidas: provisiones del Plan 2006-2012

	2005	2007	2012	Variación	
				Absoluta	%
Producción (kt)	12.103	10.429	9.200	-2.903	-23,99
Ayuda (m€)	371.193	347.568	324.249	-46.944	-12,65
Ayuda/tonelada (€)	30,67	33,33	35,24	4,57	14,90

Fuente: Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón

¹¹² Si el IPC real fuera superior al previsto en más de un 50 por 100, la ayuda será revisada para reflejar el 70 por 100 de esa diferencia.

Los triunfos sindicales también son patentes en el capítulo de las ayudas a la producción corriente. Así, las empresas que cumplan con los compromisos de recolocación verán minorada en menor medida la cuantía de las subvenciones en los casos de disminución de la producción. Por otro lado, si la actividad en un centro de trabajo cesa por un período superior a los siete días, las ayudas se verán reducidas proporcionalmente. Este acuerdo trata de fortalecer la capacidad de presión de las huelgas sobre el empresario, evitando que éste pueda percibir íntegras las ayudas del año con sólo entregar la producción asignada, independientemente del número de días efectivamente trabajados.

El Nuevo Modelo de Desarrollo Integral y Sostenible de las Comarcas Mineras mantiene las tres líneas de ayudas del Plan del Carbón: desarrollo de las infraestructuras, financiación de proyectos empresariales y mejora de la formación. Se destinarán a su financiación un total de 2.880 millones de euros, una cifra inferior a la del plan anterior (3.125 millones); si bien el horizonte temporal es ahora de siete años, en lugar de ocho.

Una diferencia destacable entre los dos planes es el mayor peso que recibe en el último el apartado de proyectos empresariales, al que se destinarán durante la primera fase del plan el 34 por 100 de los fondos, por el 15 por 100 que recibieron en el Plan del Carbón. Disminuye, en cambio, la dotación para infraestructuras, que, no obstante, sigue siendo el capítulo más importante con un 57 por 100 (77 por 100 en el plan anterior). La distribución de los fondos a lo largo de la segunda fase se decidirá en septiembre de 2007 a la vista de los resultados obtenidos.

El plan determina el proceso de análisis y selección de los proyectos de infraestructuras, en los que se exige a las comunidades autónomas una aportación mínima del 25 por 100. Además establece los criterios para la distribución entre ellas de las ayudas: número de desempleados (10 por 100 de ponderación), empleo neto minero perdido entre 1998 y 2005 (20 por 100), y empleo minero que previsiblemente se perderá entre 2006 y 2012 (70 por 100). El primer indicador y el tercero se actualizarán anualmente. Inicialmente, el reparto se ajustará a los porcentajes que figuran en la tabla 6.16.

TABLA 6.16

Distribución inicial de las ayudas a infraestructuras en el Plan 2006-2012

Comunidades	Paro		Plantillas a final de cada año			Prejubilaciones				Índice
	núm.	%	1997	2005	2012	1998-2005		2006-2012		
						núm.	%	núm.	%	
Andalucía	2.031	8,73	654	278	159	376	2,39	186	3,79	4,00
Aragón	782	3,36	1.293	333	263	960	6,10	108	2,20	3,10
Asturias	12.788	54,95	12.545	4.493	2.537	8.052	51,17	3.062	62,39	59,40
C-La Mancha	3.136	13,48	255	143	82	112	0,71	96	1,96	2,86
Castilla-León	3.272	14,06	7.840	2.988	2.210	4.852	30,83	1.219	24,84	24,96
Cataluña	537	2,31	253	75	51	178	1,13	37	0,75	0,98
Galicia	726	3,12	1.565	358	162	1.207	7,67	200	4,07	4,70
Totales	23.271	100,00	24.405	8.668	5.464	15.737	100,00	4.908	100,00	100,00

Fuente: Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón

Los fondos destinados a financiar los proyectos de inversión empresarial se distribuirán también conforme a los mismos criterios, con la lógica flexibilidad que exige un proceso de concurrencia competitiva. Para su aplicación, los municipios se clasifican en tres grupos: los muy afectados por la minería (grupo 1) recibirán hasta el 100 por 100 de la subvención máxima permitida por la UE, los municipios afectados por la minería del carbón limítrofes a los anteriores (grupo 2) podrán beneficiarse con hasta el 50 por 100 de la subvención máxima, y los municipios distintos de los anteriores que resulten afectados por los ajustes laborales del sector del carbón (grupo 3) percibirán como tope el 25 por 100 de la subvención máxima.

La línea de ayudas a inversiones empresariales presenta algunas otras novedades interesantes como el apoyo a proyectos de pequeña entidad mediante micropréstamos sin interés y, al no requerir aval, mucho más accesibles que los préstamos convencionales. Estas nuevas fórmulas y su mayor dotación presupuestaria hacen de este programa uno de los apartados más interesantes del plan, especialmente a la vista de los resultados que, con menos recursos y fórmulas menos flexibles, se obtuvieron en la etapa anterior.

Conclusiones

A mediados de los ochenta, una serie de acontecimientos —el fin de la crisis energética, el cambio tecnológico, las normas de protección ambiental y la necesidad de adaptar los precios y las ayudas públicas a la normativa comunitaria— marcaron el comienzo de un titubeante proceso de reestructuración de la minería nacional, un proceso aún en marcha y de incierto resultado final. Su primera manifestación fue el Nuevo Sistema de Contratación del Carbón Térmico (NSCCT), convenio marco, visado por la Administración, que Carbuniión y Unesa firmaron el 10 de diciembre de 1986.

El mecanismo del que se valía el NSCCT para alcanzar sus fines consistía en propiciar la firma de contratos a largo plazo entre las empresas mineras y las eléctricas, de forma que los precios en ellos pactados, y la garantía de consumo y suministro que suponían sirvieran, al mismo tiempo, para estimular el consumo de carbón en las centrales eléctricas, y para incentivar la inversión y los procesos de racionalización en las minas. El grueso del convenio giraba en torno al concepto de precio de referencia, un precio que ya no fijaba la Administración, pero tampoco el mercado. En realidad, era el resultado de aplicar al último precio administrativo del sistema anterior unos coeficientes de actualización cuyo cálculo se hallaba predeterminado en el propio convenio marco. Además, para compensar las pérdidas en las que incurrieran las compañías mineras al vender al precio de referencia, se arbitró el dispositivo temporal de los suplementos de precio.

El NSCCT puede considerarse un sistema diferente a aquéllos que habían venido aplicándose hasta 1987; pero, como éstos, se encontraba muy alejado de configurar un mercado competitivo. Los acuerdos entre las patronales minera y

eléctrica, con el beneplácito de la Administración, se plasmaron en un intrincado entramado de precios y ayudas que, finalmente, pagaron los consumidores de electricidad. Éstos, en un mercado eléctrico que tampoco estaba liberalizado, no tenían alternativa: eran, en realidad, consumidores cautivos. Lo más asombroso es que prácticamente todos los resortes del NSCCT descansaban precisamente sobre esta característica, una característica incompatible con el mercado interior de la energía hacia el que se encaminaba la Comunidad Económica Europea.

Es cierto que, al obligar a las empresas a mejorar su eficiencia o a disminuir su actividad, el NSCCT contenía ya un mecanismo dirigido a la reestructuración de la minería del carbón. Pero se trataba de un mecanismo ineficiente. En efecto, la viabilidad se definía comparando los costes con el precio de referencia, un precio muy superior al vigente en el mercado mundial. De esta forma, el grupo de empresas consideradas viables estaba formado, en realidad, por productores no competitivos, a los que el sistema no obligaba a realizar los necesarios esfuerzos en pos de una mayor eficiencia. La intensidad de la reestructuración iba a ser, por tanto, mínima; y el número de empresas afectado por ella, claramente insuficiente.

Pese a ello, durante sus tres primeros años de aplicación, el NSCCT desembocó en una contracción de la actividad, que afectó de forma desigual a los diferentes segmentos del mercado y regiones productoras. En el sector de la hulla y la antracita sus efectos fueron muy limitados, y el ajuste resultó inferior al que realizaron los demás productores comunitarios. Y ello pese a que la incapacidad de las minas españolas para competir con el carbón extranjero resultaba manifiesta: su coste medio de producción, un 91 por 100 más alto que el precio internacional del carbón en 1986, se situaba un 141 por 100 por encima de ese precio en 1989.

Quedaban así certificadas dos de las características más singulares del inevitable proceso de reestructuración de la industria española del carbón: el retraso y la lentitud con que se acometería. Unas características negativas no sólo por la cuantía de los recursos públicos que será preciso inyectar para sostener artificialmente un sector cuyo ajuste se va a demorar en exceso, sino, fundamentalmente, porque su mantenimiento —convertido en el fin principal, cuando no único, de los diversos agentes sociales e institucionales— inhibirá el desarrollo alternativo de las comarcas mineras.

El fracaso del NSCCT quedó plenamente confirmado cuando en 1989 los suplementos de precio, en lugar de disminuir como estaba previsto, tuvieron que aumentar debido al crecimiento de las pérdidas de las empresas. Ante los exiguos frutos conseguidos y las presiones de la Comisión Europea, el Gobierno español no tuvo más remedio que poner en marcha la reordenación «oficial» de la industria del carbón. Desde sus inicios en 1990, se han sucedido cuatro planes:

- El Plan de Reordenación del Sector del Carbón (1990-1993).
- El Plan de Modernización, Racionalización, Reestructuración y Reducción de Actividad de la Industria del Carbón (1994-1997).
- El Plan 1998-2005 de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (Plan del Carbón).
- El Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012 y Nuevo Modelo de Desarrollo Integral y Sostenible de las Comarcas Mineras.

Aunque existen significativas diferencias entre ellos, todos comparten un concepto de viabilidad que les resta eficacia, y que ha desembocado en el mantenimiento de empresas incapaces de competir sin ayudas o, incluso, con una moderada protección. En otras palabras, de una u otra forma, han reproducido el ineficiente mecanismo del NSCCT.

Los aspectos más positivos aparecen asociados al Plan del Carbón. Entre ellos cabe destacar la aplicación de los precios vigentes en el mercado mundial a las transacciones internas, la consiguiente transparencia de las ayudas públicas y la supresión de las restricciones cuantitativas a las importaciones, sustituidas por la obligación de las centrales térmicas de asumir unos compromisos mínimos de compra de carbón nacional. Durante su vigencia se ha llevado a cabo el grueso del recorte de la capacidad productiva, apenas aminorada durante las dos fases anteriores. De la misma forma, la reactivación de las comarcas mineras recibió un considerable impulso en 1998, si bien ya dos años antes la política de desarrollo alternativo había alcanzado una mayor consistencia.

En 2005, una vez concluidos los tres primeros planes, nos encontramos con una industria notablemente disminuida, tanto en producción como en empleo, y más eficiente que en 1989, pero tan alejada de la viabilidad como

entonces. En efecto, pese a sus abrumadores costes sociales (33.000 puestos de trabajo perdidos en las minas de hulla y antracita, el 81 por 100 de su empleo en 1989), las tres fases iniciales de la reordenación han conducido al mantenimiento de una actividad que continúa precisando cuantiosas ayudas públicas para sobrevivir: más de 1.250 millones de euros anuales —una cifra que representa alrededor del 180 por 100 de su volumen de ventas—, la mitad de los cuales (44 euros/tonelada) se destina a cubrir pérdidas de explotación.

Es el resultado lógico de una política pusilánime, condicionada por la presión sindical, y empujada más por acontecimientos externos que por el convencimiento de que es inevitable abandonar el carbón, y abrir nuevas vías para el desarrollo de las cuencas mineras. Esta posición se ve reforzada por el hecho de que el proceso de reactivación, pese a los aspectos positivos que exhibe desde 1996, se muestra incapaz de detener el colapso provocado por la contracción carbonera.

El mantenimiento de estos residuos mineros fuertemente subsidiados beneficia a determinados grupos de presión (sindicatos, empresarios, partidos políticos), pero en ningún caso a los territorios donde operan, cada vez más deprimidos y despoblados, y, lo que es peor, con una capacidad de reacción que mengua a medida que pasa el tiempo. Las minas son, además, una fuente de distorsiones y problemas en capítulos tan relevantes como la lucha contra las emisiones contaminantes o la liberalización del sistema eléctrico, que se topa con el escollo de que las centrales térmicas de carbón nacional precisan también subvenciones para subsistir.

La minería del carbón en España es un buen ejemplo de cómo el intervencionismo es una carrera sin fin, en la que el fracaso inherente a las injerencias estatales en la economía empuja inexorablemente a realizar nuevas intervenciones. De este modo, lejos de solucionar el problema, lo único que se consigue es desviar continuamente recursos hacia actividades ineficientes, impidiendo su empleo en aquéllas que sirven de verdad para satisfacer las necesidades de los consumidores.

ABREVIATURAS Y GLOSARIO

Antracita: carbón duro y quebradizo, cuyo contenido en carbono supera el 90 por 100. Por su bajo contenido en materias volátiles (inferior al 4 por 100) su combustión es más limpia que la de otros carbones. Su principal inconveniente estriba en que arde con dificultad. Antes de su actual uso casi exclusivo en las centrales térmicas, se empleaba como combustible doméstico, de donde fue desplazada por los gases licuados del petróleo, la electricidad y el gas natural. El Reglamento 3114/94/CE define la antracita (subpartida arancelaria 2701.11) como el carbón con un contenido límite de materias volátiles inferior o igual al 14 por 100, calculado sobre producto seco sin materias minerales.

ARMI: la Asociación Regional de Municipios Mineros (Castilla y León) surgió en 1997, cuando se decidió dar entrada en la, hasta entonces, Asociación Leonesa de Municipios Mineros a municipios de Palencia y Zamora y extender el alcance de la organización para incluir en su seno también a los municipios de minería no energética. En la actualidad, están integrados en ARMI 83 municipios mineros. En noviembre de 2004, el Consejo Comarcal del Bierzo y las diputaciones de León y Palencia se integraron en la Asociación, que, de este modo, pasó a contar con 86 miembros.

Barril de petróleo: 159 litros de petróleo (132,05 kilos de petróleo).

CIF: el precio CIF antes de aduanas de una importación comprende el precio de salida de fábrica extranjero, los márgenes comerciales y los gastos de seguro y transporte desde el lugar de producción hasta la frontera del país

importador. El precio CIF de salida de aduana es igual al importe anterior más los impuestos ligados a la importación.

Carbón CECA: hulla, antracita y lignito negro.

Coque: carbón de alta calidad (92 por 100 de carbono y 8 por 100 de cenizas), ligero y poroso que se forma al calentar fuertemente (destilar) la hulla, eliminando el alquitrán y la materia volátil del carbón. Se obtiene en hornos de destilación agrupados en baterías, que se calientan por la combustión del gas que fluye entre hornos adyacentes. El coque siderúrgico se emplea para obtener hierro y acero en los altos hornos, donde, al arder, libera monóxido de carbono que se combina con los óxidos de hierro y los reduce a hierro metálico. Los fragmentos de coque siderúrgico deben ser grandes y resistentes a la compresión para soportar las cargas a que son sometidos en los hornos altos.

Demanda b. c. (en barras de central): energía eléctrica inyectada en la red (incluyendo el saldo de los intercambios internacionales). Una parte se pierde en el transporte y la distribución.

Demanda de electricidad en abonado final: es igual a la demanda en barras de central menos las pérdidas en el transporte y la distribución.

Distribución de energía eléctrica: actividad que tiene por objeto principal la transmisión de electricidad desde las redes de transporte hasta los puntos de consumo, así como su venta a los consumidores que la adquieran a tarifa.

EIA: Energy Information Administration.

Energías primarias: las que no han sido sometidas a ningún proceso de conversión, obteniéndose directamente de la naturaleza: carbón, petróleo, gas natural, energía hidráulica, solar, eólica, biomasa y uranio natural.

Energías secundarias o finales: las obtenidas a partir de la transformación de las energías primarias: gasolina, queroseno, electricidad...

Factor de utilización: en una central eléctrica, relaciona la energía real producida en un período y la que se hubiese obtenido funcionando a la potencia máxima.

FOB (Free on Board): valor de exportaciones e importaciones sin incluir seguros ni fletes.

Fuente de energía: sistema natural cuyo contenido energético puede ser transformado en energía útil. Las fuentes de energía renovables, al contrario de lo que ocurre con las no renovables, son las que no se agotan al transformar su contenido energético en energía útil.

Gases de efecto invernadero (GEI): dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆).

Grandes instalaciones de combustión: instalaciones de combustión cuya potencia térmica nominal sea igual o superior a 50 MW, cualquiera que sea el tipo de combustible que utilicen.

Hulla: el Reglamento 3114/94/CE define la hulla bituminosa (subpartida arancelaria 2701.12) como el carbón con un contenido límite de materias volátiles superior al 14 por 100, calculado sobre producto seco sin materias minerales, y cuyo valor calorífico límite sea superior o igual a 5.833 termias/tonelada, calculado sobre producto húmedo sin materias minerales.

Índice de Hirschman-Herfindahl: medida de concentración que se obtiene sumando las cuotas de mercado elevadas al cuadrado de cada empresa en la industria.

IRMC: Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y el Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.

Kilovatio-hora (kWh): trabajo realizado durante una hora por una máquina que tiene una potencia de 1 kilovatio. Equivale a 860 kcal o a 3,6 millones de julios.

Mercado intradiario: mercado de producción de energía eléctrica que permite a los agentes introducir los ajustes que consideren necesarios como consecuencia de errores en la previsión de su demanda o incidencias en sus instalaciones de generación.

NSCCT: Nuevo Sistema de Contratación del Carbón Térmico.

OFICO: Oficina de Compensaciones de la Energía Eléctrica.

Poder calorífico: calor liberado cuando una unidad de combustible se quema completamente. El poder calorífico inferior (PCI) corresponde al calor liberado cuando se quema una unidad de combustible y la totalidad del vapor de agua producido por la combustión del hidrógeno continúa en estado de

vapor (es decir, no ha entregado su calor latente). Si, por el contrario, la temperatura de los productos finales es lo suficientemente baja para que el vapor de agua producido por la combustión del hidrógeno se condense (pase al estado líquido), se obtiene el poder calorífico superior (PCS).

Potencia instalada: potencia máxima que puede alcanzar una unidad generadora de electricidad durante un período determinado de tiempo, medida a la salida de los bornes del alternador.

Potencia neta: potencia máxima que puede alcanzar una unidad generadora de electricidad medida a la salida de la central. Es igual a la potencia instalada menos la potencia absorbida por los consumos de generación.

Producción b. a. (en bornes de alternador): producción de electricidad realizada por una unidad de generación medida a la salida del alternador.

Producción b. c. (en barras de central): producción neta de electricidad de una unidad de generación. Se obtiene restando de la producción b. a. los consumos de generación (energía utilizada por los elementos auxiliares de las centrales) y los consumos de bombeo (energía empleada en las centrales hidráulicas de bombeo para elevar el agua desde el vaso inferior hasta el superior).

Producible hidráulico: cantidad máxima de energía eléctrica que teóricamente se podría producir con las aportaciones hidráulicas registradas durante un determinado período de tiempo.

Recursos de carbón: este concepto incluye, además de las reservas, aquellos yacimientos que en la actualidad no son viables económica o tecnológicamente (pueden llegar a serlo en el futuro), y aquellos otros que no se conocen lo suficiente desde el punto de vista geológico.

Reservas de carbón: aquella parte de los recursos existentes de carbón que es bien conocida y viable tanto técnica como económicamente.

Termia (th): 1.000 kcal.

Tonelada equivalente de carbón (tec): 7.000 kcal/kilo o 0,7 tep. Equivale a 8.136,1 kWh o 7.000 termias.

Tonelada equivalente de petróleo (tep): energía liberada por la combustión de una tonelada de crudo, equivale a 1,42857 tec o 10.000 termias.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Bibliografía

ÁLVAREZ ARECES, Miguel Ángel y otros (2000), *Asturias y la mina*, Gijón, Trea.

ÁLVAREZ RICO, María Eugenia (1995), «La reconversión minera en Europa. Alemania», *Europa Minera*, segundo semestre de 1995, págs. 8-25.

— (1996a), «La minería en el Reino Unido: una reconversión sin reconversión», *Europa Minera*, primer semestre de 1996, págs. 52-57.

— (1996b), «Bélgica: la cara y la cruz de la reconversión», *Europa Minera*, segundo semestre de 1996, págs. 6-11.

ARCONADA UNDA BARRENA, R. (1998), *Informe de la situación del sector minero y de la comarca minera: nuevas alternativas para sectores en declive*, Valladolid, IFES.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar e Íñigo GUAYO CASTIELLA (1997), *El carbón y el Protocolo Eléctrico*, Universidad Autónoma de Madrid, Working Paper, número 25.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar (1997), «El mercado eléctrico y los costes de transición a la competencia», *Economía Industrial*, número 316, págs. 93-108.

ARRAIZA, José María (1994), «Nuevas inversiones en el sector eléctrico español en la perspectiva del año 2000», en L. Fernández de la Buelga, E. Ontiveros y A. Rojas (dirs.), *El sector eléctrico del año 2000*, Madrid, Civitas, págs. 73-100.

AYDALOT, P. (1987), «El declive urbano y sus relaciones con la población y el empleo», *Estudios Territoriales*, número 24, págs. 15-32.

- CARBAJO JOSA, Alberto (1991), «Un año clave para la reordenación del sector del carbón», *Economistas*, número 47, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid, págs. 258-262.
- CERROLAZA ASENJO, José Ángel, José María GARCÍA ALONSO, Juan E. IRANZO MARTÓN, Jesús LÓPEZ-COTARELO VILLAAMIL, Emilio MÍNGUEZ TORRES, María Teresa PASCUALENA CAMBRA, Andrés POZA GALIANO y Luis SÁENZ DE TEJADA (1987), *El libro de la energía*, Madrid, Forum Atómico Español.
- CIFUENTES GONZÁLEZ, J. (1993), «La minería leonesa del carbón ante el mercado Único Europeo», en J. Rodríguez Lago (coord.), *II Curso Economía Leonesa*, León, Universidad de León.
- COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MINAS DEL NOROESTE DE ESPAÑA (1987), *El carbón nacional dentro del contexto comunitario*, Oviedo, Gráficas Summa.
- COLL MARTÍN, Sebastián y Carles SUDRIÀ I TRIAY (1987), *El carbón en España, 1770-1961: una historia económica*, Madrid, Turner.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1988), *La energía en Europa. El mercado interior de la energía*.
- (1991a), *El mercado de los combustibles sólidos en la Comunidad en 1990 y perspectivas para 1991*.
- (2000a), Libro Verde: *Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético*.
- (2000b), *La política de competencia en Europa y el ciudadano*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (2000c), *Libro Verde sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea*.
- (2000d), *Informe sobre la aplicación del régimen comunitario de las intervenciones de los Estados miembros en favor de la industria del carbón en 1998 y 1999*.
- (2001a), *Propuesta de Reglamento del Consejo sobre las ayudas estatales a la industria del carbón*.
- (2001b), *Informe sobre la aplicación del régimen comunitario de intervenciones de los Estados miembros en favor de la industria del carbón en el año 2000*.

- (2002a), *Informe sobre la aplicación del régimen comunitario de intervenciones de los Estados miembros en favor de la industria del carbón en el año 2001*.
- (2002b), *The market for solid fuels in the Community in 2001 and the outlook for 2002. Preliminary report*.
- COMISIÓN DEL SISTEMA ELÉCTRICO NACIONAL (1996), *Información básica del sector eléctrico*.
- (1997a), *Información básica del sector eléctrico*.
- (1997b) *Informe sobre el trasvase de carbón de la cuenca Bierzo-Villablino a la C.T. de Guardo*.
- (1998), *Información básica del sector eléctrico*.
- COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA (2000a), *Información básica de los sectores de la energía, 1999*.
- (2000b), *Informe 6/2000 sobre la propuesta de Orden Ministerial por la que se modifica la de 17 de diciembre de 1998 en lo relativo a los derechos de la percepción de garantía de potencia, así como determinadas reglas del mercado organizado de producción, y por la que se establece para el 2000 la prima al consumo de carbón autóctono*.
- (2001a), *Información básica de los sectores de la energía, 2000*.
- (2001b), *Informe 5/2001 sobre la propuesta de Orden Ministerial por la que se establece para el año 2000 la prima al consumo de carbón autóctono*.
- (2001c), *Informe 9/2001 sobre la propuesta de Orden Ministerial por la que se establece para el año 2001 la prima al consumo de carbón autóctono*.
- (2002a), *Información básica de los sectores de la energía, 2001*.
- (2002b), *Informe 12/2002 de la CNE sobre la propuesta de Orden Ministerial por la que se establece para el año 2002 la prima al consumo de carbón autóctono*.
- (2003), *Información básica de los sectores de la energía, 2003*.
- (2004), *Información básica de los sectores de la energía, 2004*.
- (2005), *Información básica de los sectores de la energía, 2005*.
- COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA ELÉCTRICO (1998), *Informe sobre la propuesta de Real Decreto por el que se establece un régimen de ayudas a trasvases de carbón autóctono entre cuencas mineras y a almacenamientos de carbón autóctono en centrales térmicas sobre los mínimos de seguridad*.

- (1999), *Informe sobre la propuesta de Orden Ministerial por la que se establece, para 1999, la prima al consumo de carbón autóctono*.
- CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel y Andrés GONZÁLEZ SANFIEL (1997), «Servicio universal y obligaciones de servicio público en la Ley del Sector Eléctrico», *Economía Industrial*, número 316, págs. 79-92.
- DIRECCIÓN GENERAL DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINAS (1987), *Informe sobre la minería energética en Castilla y León*, Junta de Castilla y León.
- EIA, «Coal», *International Energy Outlook 2003*, págs. 77-100.
- «Environmental Issues and World Energy Use», *International Energy Outlook 2003*, págs. 157-178.
- ESCUADERO BARBERO, R., J. GARCÍA PRIETO, E. ALONSO PELEGRÍN, F. GUAYO MARTÍN y M. ALONSO PELEGRÍN (1987), *Informe sobre la Minería Energética en Castilla y León*, León, Cámara Oficial de Comercio e Industria de León.
- FEDERACIÓN MINEROMETALÚRGICA DE CC.OO. (2002), *Informe del sector minero. Balance de los primeros cuatro años del Plan de la Minería del Carbón 1998-2005*, Cuadernos de la Federación, número 23, Madrid.
- FERNÁNDEZ BERNARDO, Francisco (1997), «La rebelión de la minería», *Anuario de Castilla y León 1997*, Ámbito, págs. 197-199.
- GARCÍA ALONSO, José María (1986), «La minería del carbón», *Papeles de Economía Española*, número 29, págs. 110-140.
- (1997), «El carbón: mercado y competitividad», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1 y 2, págs. 383-406.
- GARCÍA ALONSO, José María y Juan E. IRANZO MARTÍN (1988), *La energía en la economía mundial y en España*, Madrid, Editorial AC.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, Ramiro (1994), «El sector energético de Castilla y León en la perspectiva Comunitaria», en Alfredo Hernández Sánchez (dir.), *La estructura socioeconómica de Castilla y León en la Unión Europea*, Valladolid, Universidad de Valladolid, págs. 201-245.
- GARCÍA-LOYGORRI Y RUIZ, Adriano (1990), *Los recursos españoles de carbón en la nueva dimensión comunitaria*, Madrid, Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.
- GARCÍA-PRIETO GÓMEZ, Javier (1990), «Crisis minera y desarrollo industrial en las cuencas de Castilla y León», *II Congreso de Economía Regional de Castilla y León*.

- GARCÍA ZARZA, Eugenio (1982), «La producción energética Castellano-leonesa», *I Congreso de Geografía de Castilla la Vieja y León*, Burgos, Consejo General de Castilla y León, págs. 241-256.
- (1988), «La producción eléctrica», en Ángel Cabo y Fernando Manero (dirs.), *Geografía de Castilla y León: Industria y recursos minero-energéticos*, Valladolid, Ámbito, págs. 77-119.
- GARRIDO YSERTE, Rubén (2002), *Cambio estructural y desarrollo regional en España*, Madrid, Pirámide.
- GIRÓN GARROTE, José (2000), «Historia de la minería hullera asturiana: desde los orígenes hasta fines del siglo XX», en Miguel Ángel Álvarez Areces y otros, *Asturias y la mina*, Gijón, Trea, págs. 221-246.
- GONZÁLEZ BLAS, J. (1996), «Perspectivas del carbón térmico para la generación eléctrica», ponencia presentada en el congreso *El carbón ante el año 2000*, organizado por el Club Español de la Energía en Oviedo, noviembre de 1996.
- GUTIÉRREZ, Rodolfo y Juan A. VÁZQUEZ (1991), «La gestión del declive minero», *Revista de Economía*, número 11, Madrid, Consejo General de Colegios de Economistas de España, págs. 89-93.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press (traducción española: *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961).
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (1997), *International coal trade: the evolution of a global market*, París, OECD/IEA.
- (2000), *Energy policies of IEA countries*, París, OECD/IEA.
- (2002), *Renewables information 2002*, París, OECD/IEA.
- IRANZO MARTÍN, J. E. (1984), «El sector energético español: realidades y posibilidades», *Papeles de Economía Española*, número 21, págs. 271-290.
- (1992), «El sector energético español», *Papeles de Economía Española*, número 50, págs. 173-180.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN Y CÁMARA OFICIAL DE COMERCIO E INDUSTRIA DE LEÓN (1986), *Informe sobre la minería energética en Castilla y León*, León.
- LANDABASO, Mikel y María Ángeles Díez (1989), «Regiones de antigua industrialización: orígenes, evolución y características», en *Regiones*

- europas de antigua industrialización: propuestas frente al reto tecnológico*, Bilbao, Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, págs. 19-63.
- LONZA FERNÁNDEZ, S., J. H. VALLEJO REBOLLARES y M. RAMOS GONZÁLEZ (1988), *La energía*, Valladolid, Junta de Castilla y León.
- LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (1996), «Introducción a la industria y minería leonesa», en *La disponibilidad de recursos y el desarrollo industrial leonés*, León, Universidad de León, págs. 11- 29.
- LUQUE CABAL, Vicente (2002), «Reglamento del Consejo sobre las ayudas estatales a la industria del carbón», *Electricidad*, número 12, Unesa, págs. 4-10.
- MANERO MIGUEL, Fernando (1984), «El aprovechamiento minero-energético en Castilla y León: significado económico y trascendencia espacial», *X Reunión de Estudios Regionales*, vol. 1, Valladolid, Asociación Española de Ciencia Regional, págs. 221- 237.
- MANNINI, Alex (1989), *World coal ports*, London, IEA Coal Research.
- MARRÓN JAQUETE, J. L. (1994a), «La minería asturiana del carbón en el umbral del siglo XXI», en *Economía y empresa en Asturias*, Madrid, Civitas, págs. 279-296.
- (1994b), «La reconversión minera (la minería asturiana del carbón en el umbral del siglo XXI)», en J. A. Vázquez y G. Ojeda (dirs.), *Historia de la economía asturiana*, Oviedo, Editorial Prensa Asturiana, págs. 817-832.
- MATEU DE ROS, José Manuel (1983), «Una política estratégica para las importaciones de carbón térmico», *Papeles de Economía Española*, número 14, págs. 195-208.
- MAURÍN ÁLVAREZ, Manuel (1987), «Introducción al estudio geográfico de las cuencas mineras españolas», *Ería*, número 12, págs. 5-24.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2002), *Planificación de los sectores de electricidad y gas. Desarrollo de las redes de transporte 2002-2011*.
- (2003a), *La energía en España 2002*.
- (2003b), *Estadística de la Industria de Energía Eléctrica. Año 2001*.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA, *El Presupuesto para 1998* (Libro Rojo).
- *El Presupuesto para 1999* (Libro Rojo).
- MINISTERIO DE HACIENDA, *El Presupuesto para 2000* (Libro Rojo).

- MINISTERIO DE INDUSTRIA (1960), *Monografía de la minería del carbón*, Madrid, Imprenta Nuevas Gráficas.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO (1991a), *Informe sobre la industria española 1990*, Madrid.
- (1991b), *Plan Energético nacional 1991-2000*.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGÍA (1988), *Informe sobre la industria española 1987*, Madrid.
- (1989), *Informe sobre la industria española 1988*, Madrid.
- (1990), *Informe sobre la industria española 1989*, Madrid.
- (1996), *Informe sobre la industria española 1995*, Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000), *Energía y cambio climático*.
- MISES, Ludwig von (1927), *Liberalismus*, Jena, Gustav Fisher (traducción española: *Liberalismo*, Madrid, Unión Editorial, 2005).
- (1949), *Human Action: A Treatise on Economics*, Yale University Press (traducción española: *La acción humana: tratado de economía*, Madrid, Unión Editorial, 2004).
- (1957), *Theory and History*, Yale University Press (traducción española: *Teoría e Historia*, Madrid, Unión Editorial, 2003).
- PELEGRY, Eloy A. (1988), «Importaciones de carbón térmico 1980-87. Evolución de los precios en el mercado internacional del carbón», *Información Comercial Española*, número 663, págs. 75-91.
- (1989), «Carbón térmico. El papel de las importaciones», *Información Comercial Española*, número 670-671, págs. 178-192.
- PORTER, Michael E. (1982), *Estrategia competitiva. Técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*, México, CECSA.
- (1987), *Ventaja competitiva*, México, CECSA.
- (1990), *The competitive advantage of nations*, New York, The Free Press.
- QUINTO, Javier de (1990), *El sector eléctrico español: situación actual y perspectivas ante el mercado único de la energía*, Tesis doctoral, UAM.
- (1993), «El PEN 1991-2000», *Anuario El Mundo 1993*.
- RAMOS GONZÁLEZ, Manuel, SANTIAGO LANZA FERNÁNDEZ y JOSÉ HERMELO VALLEJO REBOLLARES (1988), *La energía en Castilla y León*, Junta de Castilla y León, Dirección General de Industria, Energía y Minas.
- (1991), *La energía en Castilla y León. 1990*, Junta de Castilla y León, Dirección General de Industria, Energía y Minas.

- RAMOS REAL, Francisco Javier y Eduardo MARTÍNEZ BUDRÍA (2004), «Regulación y cambio técnico en la industria eléctrica española (1985-1996)», *Revista de Economía Pública*, número 169, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 67-85.
- RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA (1996), *Informe sobre la explotación del sistema eléctrico, 1995*, Madrid.
- (1997), *Informe sobre la explotación del sistema eléctrico, 1996*, Madrid.
- (1998), *Informe sobre la explotación del sistema eléctrico, 1997*, Madrid.
- (1999), *Operación del sistema eléctrico. Informe 1998*, Madrid.
- (2000), *Operación del sistema eléctrico. Informe 1999*, Madrid.
- (2001), *Operación del sistema eléctrico. Informe 2000*, Madrid.
- (2002), *El sistema eléctrico español. Informe 2001*, Madrid.
- (2003), *El sistema eléctrico español. Informe 2002*, Madrid.
- (2004), *El sistema eléctrico español. Informe 2003*, Madrid.
- (2005), *El sistema eléctrico español. Informe 2004*, Madrid.
- (2006), *El sistema eléctrico español. Informe 2005*, Madrid.
- REDONDO VEGA, José María (1988), *Las minas de carbón a cielo abierto en la provincia de León: transformación del medio y explotación de recursos no renovables*, León, Universidad de León.
- (1989), *Inventario de explotaciones de carbón a cielo abierto*. León, León, Universidad de León.
- (1991), «La minería leonesa de nuevo en la encrucijada», *Anuario de Castilla y León 1991*, Valladolid, Ámbito.
- (1996), «Impactos derivados de la explotación de recursos mineros en la provincia de León», en *La disponibilidad de recursos y el desarrollo industrial leonés*, León, Universidad de León, págs. 45-73.
- REINOSO Y REINO, Victoriano (1997), «Un nuevo modelo para la regulación de la actividad de distribución del sector eléctrico en España», *Economía Industrial*, número 316, Ministerio de Industria y Energía, Madrid, págs. 141-147.
- RODRÍGUEZ LAGO, Julio y Jesús GARCÍA GONZÁLEZ (1992), «Análisis económico-empresarial de la minería leonesa del carbón», *III Congreso de Economía Regional de Castilla y León*, Segovia, págs. 362-376.

- RODRÍGUEZ LAGO, Julio (1993), «Análisis económico y financiero de la empresa leonesa de la minería del carbón», en J. Rodríguez Lago (coord.), *II curso economía leonesa*, Universidad de León.
- SINDICATO NACIONAL DEL COMBUSTIBLE (1961), *La minería del carbón en España*, Madrid, Artes Gráficas Sol.
- STANNERS, David y Philippe BOURDEAU (1995), *Medio ambiente en Europa. El informe Dobris*, Agencia Europea de Medio Ambiente (edición española: Ministerio de Medio Ambiente, 1998).
- SUDRIÀ, Carles (1987), «Un factor determinante: la energía» en Jordi Nadal, Albert Carreras y Carles Sudrià (comps.), *La economía española en el siglo XX: una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, págs. 313-373.
- (1997), «La restricción energética al desarrollo económico de España», *Papeles de Economía Española*, número 73, págs. 165-188.
- TORTELLA CASARES, Gabriel (1994), *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Editorial.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2004), *Informe de fiscalización de las subvenciones a proyectos generadores de empleo que promuevan el desarrollo alternativo de las comarcas mineras, ejercicios de 1998-2000*.
- (2006), *Informe de fiscalización de la Fundación para el Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón, ejercicio 2002*.
- UNESA (1984), *Desarrollo del mercado del carbón termoeléctrico a medio y largo plazo*.
- (1990), *Cien años de luz*, Madrid.
- (2001), *La industria eléctrica y el medio ambiente*, Madrid.
- (2002), «Expiración del Tratado CECA», *Cuadernos jurídicos*, número 62, págs. 17-20.
- (2003a), *La electricidad en España. 313 preguntas y respuestas*, Madrid.
- (2003b), «Costes de producción de las centrales nucleares españolas en el ejercicio 2002», *Electricidad*, número 15, págs. 16-17.
- VÁZQUEZ GARCÍA, J. A. (1985), *La cuestión hullera en Asturias (1918-1935)*, Oviedo, Astur-Graf.
- (1987), «Las ayudas estatales CECA en la minería del carbón», *Economía Industrial*, número 259, págs. 111-125.

- (1988), «Regiones de tradición industrial en declive: la Cornisa Cantábrica», en José Luis García Delgado (dir.), *España, Economía*, Madrid, Espasa Calpe, págs. 765-795.
- (1992a), «¿Es inevitable el fin del carbón?», en J. L. García Delgado (dir.), *Economía española, cultura y sociedad. Homenaje a Juan Velarde*, Madrid, Eudema, págs. 947-963.
- (1992b), «La economía asturiana: en la encrucijada de los nuevos ajustes», *Papeles de Economía Española*, número 51, págs. 169-181.
- (1993), «Asturias: la reindustrialización como objetivo», *Papeles de Economía Española*, número 55, págs. 111-122.
- VÁZQUEZ GARCÍA, J. A. e I. del ROSAL (1999), «La minería del carbón», *Revista Asturiana de Economía*, número 15, págs. 219-237.
- VÁZQUEZ GARCÍA, J. A. y S. R. MARTÍNEZ (1992), «El carbón en Asturias», *Papeles de Economía Española*, número 50, págs. 181-183.
- VEGA CRESPO, Josefa (2000), «La Minero-Siderúrgica de Ponferrada y el Plan del Carbón», *7º Congreso de Economía Regional*, Soria.
- (2003), *Minero Siderúrgica de Ponferrada 1918-2010. Historia y futuro de la minería leonesa*, Madrid, LID Editorial Empresarial.
- VERNON, R. (1966), «International investment and international trade in the product cycle», *Quarterly Journal of Economics*, número 80, págs. 190-207.
- WHITTEN, Kenneth, Raymond DAVIS y M. Larry PECK (1998), *Química general*, Madrid, McGraw-Hill.

Fuentes

ARCHIVO DE LA FUNDACIÓN HULLERA VASCO-LEONESA

- Actas números 30, 37 y 38 de la Comisión de Seguimiento del Nuevo Sistema de Contratación del Carbón Térmico.
- Dirección General de Minas y de la Construcción, escritos remitidos a las empresas mineras.
- Documento sin fecha de la Comisión de Seguimiento del Nuevo Sistema de Contratación del Carbón Térmico donde figura el patrimonio neto, los

resultados, las plantillas y los suministros subterráneos de las empresas carboneras en 1989.

- Estudio sobre los criterios y fórmulas a aplicar para actualizar los precios de los carbones térmicos acogidos al NSCCT, encargado por la Dirección General de Minas e Industrias de la Construcción, y realizado en diciembre de 1990 por Fraser Española, S. A.
- *Hornaguera*.
- Memorias de la Vasco-Leonesa.
- Nuevo Sistema de Contratación del Carbón Térmico.
- Propuesta de acuerdos a la Comisión de Seguimiento del Nuevo Sistema de Contratación del Carbón Térmico de fecha 19 de octubre de 1990.

BANCO DE ESPAÑA

- *Balanza de pagos de España*.
- *Boletín económico*.

BIBLIOTECA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA

- *Estadística General de Producción, Importación y Distribución Directa de Carbones Minerales*. Denominada *Estadística de Carbones* en los años ochenta. Dejó de publicarse en 1982.

BP STATISTICAL REVIEW OF WORLD ENERGY

- Series estadísticas sobre los sectores energéticos en el mundo.

CARBUNIÓN

- Memorias.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

- Ayuda de Estado número C 14/2004-España. Decisión de la Comisión sobre el plan de reestructuración de la minería del carbón española y las ayudas estatales para los años 2003-2005 (documento enviado por Laurens.ELSEN@cec.eu.int).

COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA

- Información básica de los sectores de la energía (1996-2004).

COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES (informes de auditoría)

- Minero Siderúrgica de Ponferrada, S. A. Números: 857 (1989), 1.933 (1990), 3.829 (1993), 4.800 (1995), 5.216 (1996), 5.535 (1997), 6.101

(1998), 6.484 (1999), 6.939 (2000), 7.456 (2001), 7.902 (2002), 8.404 (2003) y 8.657 (2004).

- Sociedad Anónima Hullera Vasco-Leonesa. Números: 627 (1989), 1.392 (1990), 2.142 (1991), 3.163 (1992), 3.451 (1993), 4.158 (1994), 4.661 (1995), 5.101 (1996), 5.537 (1997), 5.967 (1998), 6.319 (1999), 6.899 (2000), 7.266 (2001), 7.693 (2002), 8.211 (2003), 8.786 (2004) y 9.294 (2005).

EL PORTAL DE LA UNIÓN EUROPEA

- Documentos de las instituciones comunitarias.
- EUR-Lex.

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA)

- Informes y estadísticas del Gobierno de los Estados Unidos sobre la energía.

EUROSTAT

- Series estadísticas sobre la industria del carbón en los países de la Unión Europea.

FEDERACIÓN MINEROMETALÚRGICA DE COMISIONES OBRERAS

- Documentación del IRMC sobre la reestructuración carbonera y el desarrollo alternativo de las comarcas mineras.

FORO NUCLEAR

- Estadísticas sobre el sector energético.

INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA

- Censo de empresas productoras de carbón en 1988.
- *Estadística Minera de España*. Denominada durante un tiempo *Estadística Minera y Metalúrgica de España*.
- *Panorama Minero*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

- *Anuario Estadístico de España*.
- Base de datos Tempus.
- Censos de población.
- INEbase.
- Los Municipios CERCA. Censos 1989-1991.

INSTITUTO PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE LA MINERÍA DEL CARBÓN Y EL
DESARROLLO ALTERNATIVO DE LAS COMARCAS MINERAS

— Informes estadísticos sobre la industria nacional del carbón.

JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN

— *Anuario Estadístico de Castilla y León.*

— *Variaciones residenciales en Castilla y León.*

MINERO SIDERÚRGICA DE PONFERRADA, S. A.

— *Rozadora.*

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA: BASES DE DATOS DEL BOLETÍN OFICIAL DEL
ESTADO

— Iberlex, legislación estatal, autonómica y comunitaria desde 1960.

— Indilex, sección III del BOE desde 1965.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE

— Acuerdo por el que se aprueba la asignación individual de derechos de
emisión a las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación del Real
Decreto Ley 5/2004.

— Emisiones de dióxido de carbono de las centrales térmicas de Castilla y
León entre 1990 y 2002 (datos remitidos por correo electrónico).

— Inventario de emisiones de gases de efecto invernadero de España, años
1990-2004. Comunicación a la Comisión Europea (mayo 2006).

— Plan nacional de Asignación 2005-2007: asignación individual por
instalaciones.

— Propuesta de asignación individual de derechos de emisión para el período
2005-2007.

RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA

— Informes sobre el sistema eléctrico español (1995-2005).

REGISTRO MERCANTIL DE MADRID (depósitos de cuentas)

— Unión Minera del Norte, S. A.: 1999, 2000, 2001, 2003 y 2004.

UNESA

— Memorias.