

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA COMUNITARIA DEL CARBÓN

M^a Ángeles SORIANO PAOLA

*Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: I. Introducción: la importancia del carbón. II Análisis del sector. 1. La producción. 2. El consumo. 3. Situación de mercado. III. El sector del carbón en la política energética comunitaria. 1. Aspectos generales. 2. Política carbonífera. IV. El carbón español en el marco comunitario. V. Conclusiones.

RESUMEN: El carbón sigue ejerciendo un papel fundamental entre las energías primarias, pero su competencia con otras energías alternativas es cada vez más difícil. Esto ha supuesto cambios significativos en la configuración tradicional del sector carbonífero en favor de una mayor eficiencia productiva. La política energética de la Unión Europea se ha trazado como objetivo la competitividad en un mercado mundializado para su sector carbonífero. Los programas de I+D de nuevas tecnologías no contaminantes y un sistema de ayudas económicas desde los Estados miembros son sus elementos básicos. En el caso de España, es a partir de su incorporación a Europa cuando el sector ha comenzado a sufrir las transformaciones necesarias de acuerdo con la política seguida por sus socios comunitarios iniciada ya tiempo atrás.

I. INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DEL CARBÓN

El acceso a la energía ha sido, históricamente, la clave para el crecimiento económico, especialmente para los países en desarrollo. En los últimos decenios el uso de la energía renovable está aumentando de forma rápida, pero no es probable que se convierta en la fuente energética dominante en un futuro próximo. Las proyecciones de la Comisión de las Comunidades Europeas indican que la demanda mundial de energía seguirá aumentando en un 2% anual por término medio en los próximos años, el doble que el índice de aumento comunitario. En algunas economías emergentes el consumo está aumentando en un 6% anual o más.

El carbón suele ser la única alternativa para satisfacer la creciente demanda cuando no hay suficientes fuentes de energía de bajo coste y poco contaminantes. Las estimaciones del Consejo Mundial de la energía apuntan hacia una disminución de la participación del carbón en el consumo mundial de energía primaria desde el actual 27% al 20% en el año 2050.

Actualmente, el 55% del consumo de carbón es atribuido a países en desarrollo y se prevé que esta proporción aumentará al 65% en el curso de los próximos quince años¹. Los riesgos adversos de orden sanitario, social y ecológico aumentarán si no se toman medidas para mitigarlo. Ante el problema planteado de la regulación equitativa de las emisiones de carbono y metano, responsables de los cambios climáticos, algunos países industrializados se han fijado metas para reducir sus emisiones. Si los países en desarrollo no se suman a este compromiso, hacia el año 2020 serán ellos los principales emisores, aunque sus niveles per cápita sigan siendo inferiores a los de los países industrializados.

El carbón es el combustible fósil de mayores reservas conocidas. Su gran ventaja es la amplia diversificación geográfica, que asegura el suministro y la estabilidad de precios.

En el mercado del carbón existe una elevada competencia entre productores, lo que hace que los precios reflejen los costes de producción. A lo largo del tiempo, estos costes han mostrado una evolución estable, por lo que cabría esperar que los precios no sufriesen oscilaciones bruscas a medio plazo.

Por otro lado, la explotación del carbón se hace en condiciones cada vez más difíciles, al mismo tiempo que aumentan los costes de transporte. A este respecto, no es probable que se produzcan mejoras sustanciales, aunque sí que cabe esperar que se produzcan innovaciones con el desarrollo de nuevas tecnologías de utilización, que aumenten la eficiencia y que sean benignas con el medio ambiente. Al mismo tiempo la limitación de las emisiones será uno de los aspectos críticos en la utilización fu-

1. VAN DER VEEN, P. y WILSON, C. (1997).

tura de estos combustibles. Precisamente las tecnologías de ciclos combinados y de lecho fluidizado representan la línea principal de actuación en ambas direcciones².

Si actualmente el 90% de la demanda es utilizada en el país de origen, las posibilidades de exportación se limitan a unos pocos países. La concentración se hará mayor en la medida en que algunos pequeños exportadores tradicionales aumenten sus consumos internos. No olvidemos que la generación eléctrica es el mayor consumidor y el que mejores perspectivas ofrece, al suponer el 40% de la energía generada en todo el mundo.³

En situaciones de crisis energética quedó demostrado que el carbón era un buen sustituto del petróleo y sus precios relativos dependientes. Pero en la actualidad esta competencia carbón-carbón parece haber logrado una cierta independencia respecto al mercado del gas y del petróleo. Es cierto que son combustibles competidores en el sector energético, y más concretamente en el sector de la generación de electricidad, pero quedan perfectamente definidos los campos de sus demandas, en función de sus calidades y precios.

La globalización de los mercados también ha alcanzado al sector carbonífero. Esto ha supuesto mayores necesidades de competitividad, no sólo para el caso español, siempre excesivamente intervenido. También el carbón comunitario se ha visto afectado por la situación, llevándole a tomar distintas medidas de actuación.

Los acuerdos que todos los Estados miembros de la Unión Europea han firmado con el GATT comprometen a eliminar todas las barreras. España, a partir del 31 de diciembre de 1997, elimina sus restricciones a las importaciones, según una decisión de la Comisión Europea adoptada en Junio de 1995, lo que significa que la vigente cuota de once millones de toneladas de importación desaparece.

Este cambio brusco hace necesaria una nueva reestructuración del sector. Es preciso acometer la traumática situación que se presenta respecto a la disminución de la producción, el empleo y el desmantelamiento de zonas cuya principal actividad productiva ha girado, desde hace un siglo, alrededor de la extracción del carbón.

En este contexto y a lo largo del tiempo, la política europea del carbón ha mantenido un objetivo común, la mejora de la competitividad que contribuyese al autoabastecimiento. Su instrumentación se ha basado en el apoyo a las explotaciones de mejores rendimientos, en la racionalización de las estructuras productivas mediante inversiones tecnológicas y, a partir de 1973, en propuestas de sostenimiento del sector por razones sociales y regionales.

2. MORENO, A. (1997).

3. MORENO, A. (1997).

El presente artículo trata de analizar las características del proceso de transformación del sector carbonífero en Europa como resultado de la política carbonífera practicada en los últimos años y emprendida por el cambio provocado en la situación energética mundial.

En primer lugar haremos referencia a la situación en términos de producción, consumo y mercado del carbón europeo para centrarnos posteriormente en aspectos de política carbonífera y terminar con un apartado especial al carbón español.

II. ANÁLISIS DEL SECTOR

El consumo comunitario de carbón, dentro de las necesidades totales de energía primaria, ha descendido desde el 23% en 1980 hasta el 18,9% en 1995⁴. Esta disminución es consecuencia directa, aunque no única, de la utilización, cada vez más extendida, del gas natural en los segmentos claves de la demanda industrializada y de la producción de electricidad.

El recorte en el consumo ha traído, como consecuencia, una reestructuración en la producción y el declive progresivo a largo plazo del sector. Desde mediados de los años 50, la Europa comunitaria ha sufrido el cierre de alrededor de 1.250 minas, ha dejado de producir 350 millones de toneladas de carbón y ha perdido más de millón y medio de empleos.⁵

1. La producción

Desde finales de los años 50 la producción carbonífera europea ha sufrido un retroceso continuo, en contra de la tendencia mundial, y cuyo principal responsable ha sido el elevado coste de explotación de la hulla. El porcentaje de participación de la Unión Europea en la producción mundial de combustibles sólidos ha disminuido desde el 15% en 1980 hasta el 7% actual.

La producción de hulla disminuyó en un 41,3% en el periodo 1985-1995, siendo compensadas por las importaciones de EE.UU., Sudáfrica, Australia y Polonia. Por su parte, la producción de lignito ha sido relanzada fuertemente, al incluir a la ex-Alemania del Este en la Unión Europea y aumentar un 57,3% en el mismo periodo. Esta situación ha dado lugar a que la producción de lignitos supere a la de la hulla a partir de 1992.

Como se puede observar en el cuadro 1, la disminución en la producción de hulla es debido en buena parte al retroceso del Reino Unido, Francia y Alemania. Tam-

4. Informes CARBUNIÓN, varios años.

5. SENDÍN, P. (1997), en "Jornadas de Minería y Reindustrialización en el año 2000".

bién contribuye, aunque de forma más moderada, la completa desaparición de la extracción de carbón en Bélgica en 1992, y en Portugal en 1994. En el próximo futuro, Francia dejará de producir en el 2005, según el último programa presentado por la compañía Charbonnages de France.

Cuadro 1
PRODUCCIÓN DE HULLA EN LA U.E. (en miles de toneladas)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ALEMANIA	94.492	88.849	76.553	72.550	72.200	64.175	57.623	58.910
FRANCIA	18.136	15.124	10.487	9.750	9.400	8.830	7.458	7.610
BÉLGICA	6.324	6.212	1.068	635	218	0	0	0
R. UNIDO	128.202	90.793	90.074	90.000	83.000	68.000	48.030	47.000
IRLANDA	65	57	45	6	5	1	3	3
ESPAÑA	17.277	22.461	19.440	18.900	18.596	18.880	18.185	17.800
PORTUGAL	180	238	266	270	270	220	147	0
TOTAL U. E.	264.682	223.734	197.933	192.111	183.689	160.106	131.446	131.323

Fuente: EUROSTAT. Tomado de Informe CARBUNIÓN. Varios años

Cuatro países conservan industrias carboníferas importantes: Francia, Alemania, España y Reino Unido. Ninguno de los tres Estados miembros recién llegados a la Unión Europea, Austria, Finlandia y Suecia, posee capacidad significativa de hulla. Austria produce lignito, que asegura menos del 10% de sus necesidades en combustibles sólidos, mientras que Finlandia y Suecia producen turba.

Pero el origen de esta reducción de la producción de hulla en la Unión Europea debemos buscarla, sin lugar a dudas, en razones de competencia internacional; pues existen apreciables diferencias entre el elevado coste de la producción comunitaria y los precios más bajos ofrecidos en los mercados internacionales. Las minas europeas a menudo son profundas y la geología desfavorable. Por el contrario, en el plano internacional, gran parte del carbón de alta calidad proviene de la extracción a cielo abierto, cuyos costes de mano de obra resultan mucho más baratos que la extracción subterránea.

Los rendimientos de la producción de hulla en los países comunitarios se sitúan entre 3 y 11 Tm/hombre-equipodía, cifras que corresponden a España y Reino Unido respectivamente, en tanto que los rendimientos a cielo abierto pueden sobrepasar las 100 Tm/hombre-equipodía. Sin embargo sólo el 10% del carbón europeo se extrae a cielo abierto, frente al 85% que se obtiene en Canadá⁶.

6. Jornadas de Minería y Reindustrialización en el año 2000.

La única forma de mantener la producción pasa, por tanto, por establecer subvenciones al sector, en forma de ayudas directas de los gobiernos, o bien por imponer restricciones a la importación. Con ello se garantiza un mercado a una producción interior más cara. La política carbonífera comunitaria se ha venido desarrollando, ya desde sus orígenes, en base a la primera opción.

De acuerdo con la legislación comunitaria las subvenciones deben reducirse en el tiempo. Lo que significa el cierre de aquellas capacidades productivas cuyo precio resulte elevado y el desarrollo de aquellas otras que puedan ser competitivas con el carbón importado.

Esta situación difícil de la hulla todavía se agravó más a partir de 1986, por la bajada de precio de su competidor principal en la producción de electricidad, el petróleo; ya que hasta entonces los gobiernos habían desalentado la importación de petróleo caro impulsando la construcción de calderas de carbón. A partir de ese momento en los mercados industriales y comerciales se ha ido sustituyendo el carbón por combustibles más prácticos como el gas o el fuel-oil. Hoy esta sustitución está alcanzando también a la producción de electricidad, aumentando la aparición de centrales de gas que exigen plazos de construcción menos largos e inversiones menos elevadas y proporcionan porcentajes de eficacia superiores a las térmicas de carbón.

La producción de lignito está todavía más concentrada que la de la hulla. Como se observa en el cuadro 2, sólo tres países (Alemania, Grecia y España) producen cantidades importantes de lignitos, pero Alemania, por sí sola, representa el 70% de la producción comunitaria; siendo especialmente destacable el impacto de la reunificación alemana, apreciable en las estadísticas a partir de 1993. Precisamente es a partir de este año con la aparición de la Decisión CECA 3632/93 sobre reestructuración del sector en toda Europa comunitaria cuando comienza a advertirse la reducción en las producciones, tanto en la hulla como en el lignito.

Cuadro 2
PRODUCCIÓN DE LIGNITO EN LA U.E. (en miles de toneladas)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ALEMANIA	129.800	120.718	109.939	110.400	112.720	222.580	207.077	193.790
FRANCIA	2.600	1.862	2.200	2.181	1.675	1.700	1.501	1.550
ITALIA	1.900	1.970	1.600	1.500	1.500	1.149	537	580
GRECIA	23.600	35.888	55.500	52.000	56.000	56.000	56.672	58.000
ESPAÑA	11.410	17.292	15.441	16.000	15.603	14.822	11.362	10.000
IRLANDA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5.378	5.325
AUSTRIA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.370	1.300
FINLANDIA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	9.100	9.100

Fuente: EUROSTAT. Tomado de Informe CARBUNIÓN. Varios años

2. El consumo

Tradicionalmente el principal consumidor, tanto de hulla como de lignito, ha sido el sector eléctrico. En 1994 representaron respectivamente el 67,5% y el 79% de su consumo interior bruto⁷. Una gran parte de la producción de electricidad es alimentada por carbón, a pesar del desplazamiento hacia el gas natural iniciado a principios de la década de los noventa.

También una parte importante del consumo de hulla comunitario ha sido destinado a la producción de coque, concretamente el 18% en 1994. El 14,5% restante de la demanda de hulla es utilizada en sectores de consumo final, encontrándose repartida entre diversas industrias fabricantes de productos intermedios altamente consumidoras de energía, en especial la siderurgia, los productos químicos y el cemento.

Estos hechos ponen de manifiesto la escasa diversificación del uso del carbón, dando lugar a una concentración creciente de su demanda, proveniente de sectores muy específicos. En algunos casos la razón explicativa del mantenimiento de esta demanda son los elevados costes de equipamiento de combustión que supondría la sustitución del carbón por otros combustibles alternativos más limpios y de mayor facilidad de transporte.

El carbón no es pues la opción más atrayente como input energético de la industria si se tiene en cuenta el elevado coste del transporte en relación a otras energías. Sólo en el caso del sector eléctrico el coste de transporte puede ser limitado, al situarse estos centros de consumo cerca de las explotaciones mineras. Este es el caso del lignito, cuyo mercado más importante son las centrales eléctricas ubicadas a bocamina, ya que su transporte no es rentable a grandes distancias.

En los pequeños mercados, por ejemplo el de las calderas comerciales y domésticas, el carbón no compite frente al gas o el fuel, en razón tanto de comodidad como de precio.

3. Situación del mercado

Las reservas carboníferas de la Unión Europea se situaban en 95.134 Mt en 1994⁸, lo que supone el 9% del total mundial, y una estimación de vida media para 200 años. El endurecimiento de la competencia del mercado internacional es posible que reduzca dichas cifras, ya que algunos yacimientos no serán económicamente explotables a la vista de los precios mundiales.⁹

7. Jornadas de Minería y Reindustrialización en el año 2000.

8. Informe Carbunió (1995).

9. Respecto a esta cuestión, en *La minería en España. Situación actual y posibilidades de desarrollo*, del Consejo Superior de Colegios de Ingenieros de Minas (1996), se aclaran dos aspectos importantísimos. En primer lugar el término reserva se aplica a la cantidad de recursos que pueden recuperarse económi-

El problema del carbón europeo no es pues la disponibilidad del recurso, sino sus elevados costes de explotación, en comparación con el mercado internacional, lo que condiciona su autoabastecimiento. Esta situación ha dado lugar a que la Unión Europea sea hoy uno de los principales importadores de hulla, llegando a duplicar sus compras en los últimos quince años. En 1994 dichas importaciones superaron el 46% de su consumo, de las cuales el 42% procedían de EE .UU. y Sudáfrica y el resto llegaban fundamentalmente de Australia, Polonia, China, Colombia y ex-Unión Soviética¹⁰.

Dentro de la Unión Europea, sólo el Reino Unido y Alemania exportan cantidades importantes (alrededor de un millón de toneladas cada uno), siendo sus principales destinatarios otros países comunitarios. Entre 1980 y 1994, el comercio intracomunitario de carbón ha caído de 17,2 a 2,3 Mt. en beneficio del carbón venido de terceros países.

Desde que tuvo lugar el rápido crecimiento en la demanda de carbón térmico, a consecuencia de la primera crisis petrolífera en el año 1973, ha aumentado su competencia en el mercado internacional. Algunos países como Australia, Sudáfrica, o Canadá fueron los primeros en planificar su producción cara a la exportación. Poco después, Colombia, Venezuela e Indonesia siguieron este camino, contribuyendo a desarrollar dicha competencia mundial.

La intensidad de este proceso se puede comprobar en el hecho de que las tasas de crecimiento registradas en la comercialización son superiores a las de la producción. En 1973 se dedicaba al comercio internacional el 8% de la producción mundial, cifra que se elevó en 1994 hasta el 13%. Sin embargo este aumento, de tan sólo 5 puntos, tiene un significado mucho más profundo si consideramos que el comercio mundial se elevó en un 232%, mientras que la producción sólo lo hizo en un 139%¹¹.

Es de esperar que la evolución futura del comercio internacional siga la misma tendencia debido, principalmente, a la demanda de carbón térmico en países que carecen de recursos carboníferos o en aquellos otros cuyos costes de producción resultan muy elevados y que en consecuencia reducen su propia producción, como sucede en el caso de la hulla comunitaria.

camente para beneficio del hombre. Éstos están en función de la tecnología, la economía y la geología, así como del grado de precisión en los cálculos y evaluaciones del yacimiento. Por otro lado, la rentabilidad de un yacimiento no sólo está en función de su geomorfología, en muchas ocasiones pueden ser más decisivas cuestiones como la estructura socioeconómica de una región y factores políticos y de mercado, que incluyen decisiones tan importantes como son las subvenciones.

10. Informe Carbunión (1996).

11. Cálculos obtenidos a partir de las cifras publicadas por el informe Carbunión de varios años.

Así, las expectativas del comercio internacional del carbón estiman un crecimiento medio anual del 4,3% entre el año 1992 y el 2010, de modo que se prevé alcanzar los 560 Mt en el año 2000 y llegar a los 850 Mt en el 2010¹².

En este contexto es en el que se produce el descenso progresivo de la producción carbonífera de los países de la Unión Europea, al tiempo que el crecimiento de sus importaciones, que alcanzaron los 135 Mt en 1995. Mientras, las previsiones indican que Australia y EE.UU. aumentarán su contribución al comercio internacional, duplicando sus exportaciones desde 1992 al 2010.

En cuanto a los precios del mercado internacional del carbón, estos se establecen, principalmente, mediante el proceso de negociaciones anuales entre los principales compradores y vendedores. A corto plazo, parece sólo depender del acuerdo de posiciones entre la oferta y la demanda, lo que da lugar al precio anual CIF; pero a largo plazo, prevalecen los factores económicos, como los costes marginales de producción y el coste de los sustitutos del carbón.

A pesar del sustancial aumento del comercio internacional del carbón, encontramos que sus precios han caído significativamente en los últimos años, lo que se ha debido a las mejoras sustanciales en la productividad obtenidas por la introducción de nuevas tecnologías en la explotación.

En la publicación de la IEA Oil, Gas and Coal 1995¹³, se aventura el precio FOB de 30 dólares constantes de 1993 por tonelada para el año 2005 en los EE.UU. En la misma publicación, se indica que el precio CIF de carbón de importación en Europa aumentará desde 43 dólares por tonelada en 1993 a 57 dólares en el 2010. Esto implicaría volver a los precios de los años 90, y un aumento sustancial en relación con los del año 95. Por su parte la OCDE estima que la evolución futura a largo plazo del precio del carbón está entre el 0 y el 2% por encima de la inflación prevista para los países de la OCDE.

III. EL CARBÓN EN LA POLÍTICA ENERGÉTICA COMUNITARIA

1. Aspectos generales

En 1957, al fundar la Comunidad Económica Europea (CEE), no se promulgó disposición alguna en materia de política energética común. Anteriormente la Co-

12. Datos del IEA Coal Information, citados en *La minería en España. Situación actual y posibilidades de desarrollo*, del Consejo Superior de Colegios de Ingenieros de Minas (1996).

No obstante, no hay que olvidar que estas previsiones dependen de aspectos tan variables como el crecimiento económico, los precios de los distintos recursos energéticos, las mejoras tecnológicas, los resultados de la política energética de los países y la eficacia de los programas de ahorro energético.

13. Citada en *La minería en España. Situación actual y posibilidades de desarrollo*, del Consejo Superior de Colegios de Ingenieros de Minas (1997).

munidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) había creado, en 1951, el marco institucional para el carbón y el acero. Otro tanto hizo en 1957 la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM) con la energía nuclear. Las demás fuentes energéticas quedaron comprendidas en la CEE, aunque sin mención expresa.

La política energética no es pues una parte del Tratado de Roma constitutivo de la CEE ni de sus revisiones posteriores. Esto significa que la Unión Europea sólo puede decidir sobre medidas de política energética pura mediante unanimidad en el Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 130.3 del Tratado de la CEE. En base al citado artículo podrá tomar medidas específicas destinadas a apoyar las acciones que se lleven a cabo en los Estados miembros, a fin de crear las condiciones necesarias de competitividad de la industria comunitaria.

Sin embargo los mercados energéticos se ven afectados por aspectos de otras políticas relativas a la competencia, el medioambiente y el mercado interior que están reguladas por el Tratado de la CEE (actualmente Tratado de la Comunidad Europea TCE) y son utilizadas como instrumentos de intervención en el sector energético de los Estados miembros¹⁴.

Es en el sector del carbón y de la energía nuclear donde tradicionalmente más se ha desarrollado la intervención directa a través de sus Tratados específicos, pero el resto de las áreas (petróleo, gas y electricidad) quedaron integradas de manera implícita en el Tratado de la CE, por lo que la Comisión debía limitarse a establecer marcos reguladores, previo acuerdo del Consejo de la UE.

En 1983, el Consejo estimó que la definición de los objetivos energéticos comunes constituía una de las tareas fundamentales de la comunidad y subrayó la necesidad de una coordinación comunitaria, de un aumento de las iniciativas nacionales y de la realización de actuaciones comunitarias específicas. Pero fue en 1988, cuando la Dirección General de Energía de la Comisión Europea, DG XVII, publicó el documento "El mercado energético interno"¹⁵. Momento en que se decide incluir tam-

14. Algunos de los ejemplos de las normas más importantes del Tratado de la CE que afectan al mercado energético son:

- Artículos 30 y 34 sobre la prohibición de que el Estado establezca restricciones cuantitativas de importación y exportación.
- Artículo 37 sobre la obligación de los estados de abandonar los monopolios de estado y concesiones contrarias al libre comercio.
- Artículo 90 que prohíbe a los estados proporcionar concesiones o licencias que provoquen que empresas públicas infrinjan las normas de no discriminación o las normas de libre competencia.
- Artículo 85 sobre la prohibición a las empresas para realizar acuerdos de tipo monopolio que afecten al propio funcionamiento del mercado.
- Artículo 86 que prohíbe abusar de una posición dominante en el mercado.

15. COM 88/238.

bién la energía dentro del contexto del mercado interior, pues en el Acta Única de 1986, en principio, quedó excluida.

Ante los importantes cambios en el entorno jurídico, institucional y económico de la Comunidad Europea, que tienen lugar a partir del 1 de enero de 1993, la Comisión publicó el Libro Verde sobre los problemas y posibles soluciones respecto a la elaboración de un marco comunitario de política energética¹⁶. Su objetivo era el de fijar nuevas metas en política energética que sirviesen de marco de referencia para las actuaciones de la Comunidad y de sus Estados miembros, así como servir de base para la posterior elaboración, en 1995, del Libro Blanco sobre la configuración futura y posibles estrategias de la Política Energética Comunitaria¹⁷. En este Libro Blanco titulado “Una política energética para la Unión Europea”, la Comisión establece como objetivos principales de la política energética comunitaria el aumento de la competitividad, la seguridad de los suministros y la protección del medioambiente. Tres grandes pilares aceptados por todos los Estados miembros.

2. La política carbonífera

Con la entrada en vigor del Tratado de la CECA en 1952, los seis Estados que lo suscribieron (Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo, Bélgica y Holanda) pasaron a constituir una unión aduanera en un entorno teórico de libre competencia, defendido por un sistema de fijación de precios uniforme, libre y transparente, y por unos mecanismos de control de los acuerdos y prácticas interempresariales dirigidos a evitar abusos y posiciones oligopolísticas¹⁸.

La Comisión (“Alta Autoridad”), como máximo órgano ejecutivo de la Comunidad podría intervenir directamente en la política, tanto en caso de escasez como de sobrecapacidad. Así, a lo largo del tiempo, se han venido desarrollando distintas formas de intervención, tales como la potenciación de la producción y consumo de carbón comunitario, las ayudas a las inversiones, las subvenciones al consumo de hulla siderúrgica intracomunitaria y la permisividad ante las continuas ayudas financieras por los países miembros para cubrir pérdidas de explotación.

El Tratado de la CECA, en sus artículos 54, 55, y 56 prevé un sistema de ayudas basadas en sus fondos propios, que permiten desarrollar y gestionar líneas de apoyo consistentes en créditos, garantías y subvenciones de interés. Y por otro lado en su artículo 4º letra c), prohíbe todas las “subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o los gravámenes especiales impuestos, cualquiera que sea su forma”. Por ello, sin

16. COM 94/659.

17. COM 95/682.

18. ORTÚN SILVÁN, P. (1985).

mediar una Decisión de la Comisión que la autorice, sería ilegal cualquier forma de intervención de los Estados miembros en favor de la industria del carbón.

El gran desarrollo que disfrutó el carbón comunitario en los primeros años cincuenta, pronto se vio ensombrecido por la aparición del petróleo a bajo precio a finales de la década. Las empresas carboníferas comenzaron a tener problemas, lo que llevó a la Comisión a adoptar, en 1965, una primera Decisión¹⁹. Ésta consistió en un plan temporal de ayudas de los Estados al sector comunitario del carbón, conforme a las disposiciones del artículo 95 del Tratado Institucional de la CECA²⁰. Desde entonces, y debido a la continua elevación de costes en el sector han sido necesarias sucesivas Decisiones de la Comisión para establecer reglas comunitarias de actuación de ayudas estatales a la minería del carbón²¹.

Las importaciones de productos energéticos habían contribuido de forma decisiva al crecimiento económico europeo de los años sesenta, pero la crisis del petróleo de 1973 cuadruplicó los precios y amenazó los suministros. La solución al problema planteado de abastecimiento energético suficiente, fiable y económico, en aquel momento, era el carbón. A esto se añadía la sensibilidad de los gobiernos al mantenimiento de la producción carbonífera con el fin de ayudar a las economías regionales.

Este impulso en la producción carbonífera comunitaria se vio truncado al inicio de los años ochenta ante la disponibilidad creciente de carbón a buen precio, proveniente de países exportadores. Así como también por el deseo de los países europeos de mejorar la eficiencia de sus economías y con ello su competitividad internacional.

En consecuencia, las políticas de los Estados miembros iniciaron un estrechamiento progresivo de las ayudas y subvenciones dirigidas al sector. Cuestión que se aceleró cuando los precios del petróleo descendieron y el carbón pudo ser suministrado por un gran abanico de países, a la vez que se conseguía disminuir la preocupación concerniente a la seguridad en los aprovisionamientos.

La última orientación de la política carbonífera comunitaria está contemplada en la Decisión 3632/93/CECA²², relativa al régimen comunitario de las intervenciones de los Estados miembros en favor de la industria del carbón. En ella encontramos, ya en los considerandos, una importante novedad. Por primera vez existe una referencia a los precios que rigen en el mercado internacional, sustituyendo al "Coste de Orien-

19. Decisión 3/1965 de febrero.

20. Se trata de un sistema de ayudas no contempladas en el Tratado CECA que precisa de un dictamen conforme del Consejo. No provienen del Presupuesto Comunitario, sino que son concedidas por los Estados miembros, que a su vez, tienen potestad para concederlas o no.

21. Decisiones 3/1971, 528/1976, 2064/1986 y 3632/1993.

22. DOCE L 329, de 30 de diciembre de 1993.

tación Comunitario” de las anteriores Decisiones. Lo cual es una nota más de la idea de competitividad y globalización del mercado de carbón: Europa ya no es la referencia de sí misma.

Esta Decisión permanecerá en vigor desde el 1 de enero de 1994 hasta la expiración del Tratado CECA, el 23 de julio del año 2002. En su artículo 1, estipula que la ayuda puede ser considerada como compatible con el funcionamiento del mercado común a condición de que cumpla al menos con tres objetivos, recogidos en el artículo 2. Estos son:

1. Lograr, a la vista de los precios del carbón en los mercados internacionales, nuevos progresos hacia la versatilidad económica, con el fin de llevar a cabo la reducción progresiva de las ayudas.
2. Resolver los problemas sociales y regionales relacionados con la reducción de la actividad total o parcial de las unidades de producción.
3. Facilitar la adaptación de la industria del carbón a las normas de protección del medio ambiente.

La Decisión recoge igualmente las disposiciones previstas para volver más transparentes los programas de ayuda existentes, concedidas con arreglo a la anterior Decisión 2064/86/CECA²³. Tras un periodo transitorio de tres años, ya finalizado el 31 de diciembre de 1996, la ayuda sólo es autorizada si ha sido ”consignada en los presupuestos públicos, nacionales, regionales o locales, de los Estados miembros o canalizada por mecanismos de estricta equivalencia”.

A partir de 1994, además, la totalidad de la ayuda recibida por las empresas debe ser incluida en las cuentas de pérdidas y ganancias como un ingreso diferenciado del volumen de negocios.

Podemos afirmar pues, que esta Decisión persigue dos objetivos fundamentales: uno de carácter económico como es la reducción de las ayudas, y otro de funcionamiento, concerniente a la transparencia de los regímenes de sistemas de ayudas.

Las ayudas se presentan en dos grandes categorías: la ayuda al funcionamiento y la ayuda a la reducción de la actividad, recogidas en los artículos 3 y 4. Las primeras dirigidas a aquellas empresas que presenten planes de modernización, racionalización y reestructuración al objeto de mejorar su viabilidad económica, y que se llevará a cabo mediante la reducción de sus costes de producción. Las ayudas a la reducción de actividad se destinan a aquellas otras empresas que se inscriban en un plan de cierre con vencimiento anterior al 2002, o con posterioridad si está justificado por razones sociales y regionales de carácter excepcional; en cualquier caso, deben disminuir progresivamente su actividad.

23. DOCE L 177, de 1 de julio de 1986.

Los artículos 5, 6 y 7 recogen otro tipo de ayudas, como son las referidas a cargas excepcionales, a la investigación y desarrollo y para la protección del medioambiente.

A pesar de todos los esfuerzos realizados por los países para racionalizar y reestructurar sus sectores mineros, con el fin de disminuir los costes y aumentar la productividad, el total de ayuda necesaria para el sostenimiento de la producción en la Unión Europea ha aumentado en la última década de manera alarmante. Según el informe enviado a la Comisión sobre "la aplicación de reglas comunitarias relativas a las ayudas del Estado a la industria carbonífera en 1993", éstas habían aumentado entre 1986 y 1993 un 9% en valor absoluto, y un 56% en apoyo por tonelada de producción. Lo que supone una ayuda, directa e indirecta, por un total de 5.000 millones de ecus. Esta es una de las razones por la que la Decisión 3632/93/CECA exige en su artículo 2 la reducción de las ayudas.

Dentro de la política carbonífera comunitaria destaca también el importantísimo papel otorgado a la investigación y desarrollo. A ello se destinan más de 600 millones de ecus a través de un plan de colaboración de carácter internacional y con sostenimiento financiero de la CECA. Destacan los programas JOULE y THERMIE que promueven las energías no nucleares y su utilización racional no contaminante.

A pesar de la puesta en marcha de una política común en materia carbonífera, los resultados varían en función de las estructuras productivas de cada país y en general de la política energética que practican.

En el Reino Unido la reestructuración y privatización del sector, finalizada en 1994, se marcó como objetivo la supresión de subvenciones del Estado. El principal mecanismo de protección consistió en un importante contrato con el sector eléctrico que expira en 1998. En ese momento la producción deberá poder competir plenamente con los aprovisionamientos procedentes del mercado internacional.

En Alemania, el proceso de estabilización de la producción está cercano a su fin, de acuerdo con un programa de reducción de subvenciones para el sector de la hulla puesto en marcha en 1994 y que culminará en el año 2000. Por su parte, la producción de lignito también se ha reducido en razón de la reestructuración económica de la ex-Alemania del Este y por las presiones ecologistas.

La mayor parte de la extracción de carbón en Francia está en manos de la sociedad nacionalizada Charbonnages de France, quien recientemente ha concluido un acuerdo con su personal para abandonar la producción en el año 2005 y reconvertir las viejas cuencas.

IV. EL CARBÓN ESPAÑOL EN EL MARCO COMUNITARIO

El carbón es la segunda fuente energética, detrás del petróleo, en la demanda de energía primaria en nuestro país. Los datos proporcionados por el PEN 1991-2000 in-

dican que representa en torno al 20% y que este porcentaje se mantendrá hasta el año 2000.

Su principal fuente de demanda son las centrales térmicas, generalmente ya diseñadas para quemar un tipo de carbón de características determinadas. En 1996, las centrales térmicas absorbieron el 87% del consumo nacional de carbón, superando en cuantía a la producción interna. El 9% es consumido en la industria siderúrgica y coquerías, procedente de carbones bituminosos de calidades especiales y de precio superior al de los carbones térmicos. La producción nacional de hulla coquizable es prácticamente nula dada su escasa competitividad frente a las importaciones procedentes de Estados Unidos y Australia, lo que supone una dependencia total. A pesar de todo, el grado de autoabastecimiento en el conjunto del sector carbonífero ha alcanzado el 76% en 1996.

La crisis petrolera de 1973 hizo aumentar la producción de carbón en nuestro país, así como su participación porcentual en el consumo de energía primaria, en detrimento del petróleo. A partir de 1985 fue la competencia con la energía nuclear y el gas natural la razón del lento retroceso de su producción, y su disminución en el porcentaje de participación en la producción nacional de energía primaria.

A esta situación de pérdida de mercado frente a otros tipos de energía se añadía la escasa competitividad respecto a los precios internacionales del carbón. El gobierno español comenzó a intervenir en el sector al hilo de las exigencias comunitarias, derivadas de su estatus como miembro comunitario a partir del 1 de enero de 1986²⁴. Anteriormente, su intervención en el sector de la hulla había sido clara al crear HUNOSA en 1967, que bajo los auspicios del INI, ha sido destinataria de un sin fin de subvenciones para enjugar sus pérdidas.

La CECA fue aceptando las subvenciones acordadas en los planes propuestos a condición de que España presentara un plan de racionalización y reconversión para acabar definitivamente con las ayudas al sector el 1 de enero de 1993.

En cómputo general la producción española de carbones se ha reducido en un 31% en el periodo 1985-1996, mientras que la comunitaria sólo lo ha hecho en un 10%, pero la contribución de cada variedad ha sido muy distinta. En el caso de la hulla, España redujo su producción en un 15% frente al 42% de la Europa Comunitaria, sin embargo registró una disminución en los lignitos negros de un 35% y el total comunitario elevó su producción en un 52%.

Esta disminución de la producción carbonífera nacional ha traído consigo la desaparición paulatina del número de empresas, afectando de manera especial a las cla-

24. "Plan de Carbones" de 1986, "Convenio y Plan de Futuro 1987-1990" y "Contrato Programa Estado-INI-Hunososa. 1991-1994".

sificadas como pequeñas y medianas, con la consiguiente destrucción de empleo. De los 59.910 puestos de trabajo existentes en la minería del carbón en 1985 se ha pasado a 27.683 en 1995, lo que significa una reducción del 54% del empleo. Comparativamente en el sector de la hulla y para el mismo periodo, Europa perdió el 66% del empleo mientras que en España sólo fue del 26%.

Los efectos de la reestructuración de las áreas mineras están produciendo una situación social angustiosa, que hace necesaria la promoción de iniciativas de creación de tejido productivo y de empleo alternativo que se complementen con medidas de apoyo a la mejora de la productividad de aquellas empresas mineras capaces de mantener y aumentar la competitividad.

En las primeras actuaciones del gobierno español, para regular las ayudas a la minería del carbón compatibles con la Decisión CECA 3632/93, se encuentra la Ley 40/1994 de 30 de diciembre de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (LO-SEN). Esta ley pretende introducir criterios de eficacia y competitividad en la explotación unificada del sistema eléctrico, y tiene como objetivo básico la seguridad en el suministro en las mejores condiciones de precio y calidad. Hace hincapié en la necesaria diversificación de las fuentes de energía y la adecuada distribución de los costes que tal diversificación implica.

El Real Decreto 2203/95 de 28 de diciembre estableció en un 4,864% de la facturación eléctrica el importe destinado a cubrir el coste específico asociado a la minería del carbón.

En el año siguiente la Administración presentó dos importantes documentos: “El Protocolo Eléctrico”, que anunciaba la liberalización total del mercado a partir del 1 de enero de 98, y el “Plan de Reordenación del Sector de la Minería”, que preveía la reducción anual de las ayudas a un ritmo del 12,5% anual, de forma que en un periodo de ocho años quedarían eliminadas totalmente.

Ante las fuertes protestas surgidas como reacción a ambos documentos se consiguió modificar el texto del Protocolo Eléctrico en el que se introdujo la gradualidad como principio básico en la evolución del sector minero, así como la racionalidad económica y social de su liberalización.

El 15 de julio de 1997 los sindicatos, CC.OO y U.G.T., y el Ministerio de Industria y Energía firmaron el Plan 1998-2005 de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras. El acuerdo garantiza el mantenimiento del sector hasta el 2005 con una reducción de 7000 empleos y el 30% de la producción actual. Las subvenciones a la explotación se reducirán entre el 20 y el 25% con un coste de más de un billón de pesetas entre medidas sociales y ayudas a las zonas afectadas.

V. CONCLUSIONES

Vivimos en un mundo donde la globalización de los mercados es un hecho cada vez más presente en todos los sectores de la economía, y el terreno energético es una evidencia más. A medida que una sociedad se va abriendo al exterior, ya no es necesario que produzca toda aquella gama de bienes y servicios que necesita consumir. Al contrario, la apertura de las economías hace posible la especialización en la producción de aquellos bienes y servicios de forma más eficiente y competitiva.

A partir de ahí es el comercio internacional el que permite el acceso a un número mayor de productos a precios más bajos, contribuyendo a aumentar el nivel general de vida de los ciudadanos.

Este es el caso del sector carbonífero, cuyo problema no es la existencia de recursos energéticos autóctonos, sino su posibilidad de explotarlos económicamente, obteniendo ventaja comparativa. Sin embargo, no hay que olvidar factores tan condicionantes como los efectos medioambientales, los avances tecnológicos, la liberalización de los mercados, la existencia de energías renovables en el umbral de la viabilidad económica y la estructura económica y social de las regiones.

Ante el creciente aumento del consumo energético mundial, los combustibles sólidos, por razones de reserva y coste de producción, van a seguir siendo una de las fuentes principales de energía primaria. Pero en el caso de la Unión Europea el carbón ha iniciado una fuerte competencia con el gas en la producción de energía eléctrica, que lentamente reduce sus cuotas de mercado. De hecho, la producción carbonífera comunitaria se ha reducido en la última década de forma notable, mientras que su consumo ha registrado pequeñas variaciones a la baja, lo que indica un aumento de la dependencia de las importaciones de carbón.

Como consecuencia de la situación generada, la política carbonífera comunitaria se ha propuesto mejorar su posición competitiva para que su producción interna pueda situarse en el nivel de precios del mercado mundial. Para esto ha buscado el apoyo en dos pilares fundamentales. Por un lado en los programas de investigación y desarrollo, tanto en tecnologías de combustión como de explotación, que incidan en la limitación de emisiones contaminantes. Por otro lado, en la reducción de costes de producción.

Ya desde principios de los años sesenta el apoyo al sector viene siendo reconocido a través de la concesión de ayudas por los Estados miembros recogidas en las Decisiones adoptadas por la Comisión. A pesar de ello, los resultados varían en función de las estructuras productivas y de la política energética practicada en cada país.

En el caso español es a partir del 1 de enero de 1993 cuando el gobierno se comprometió a liberalizar el mercado del carbón. Esto significa la incorporación de los principios de la normativa comunitaria, y pasar de una fuerte intervención estatal a la libre competencia. En consecuencia un ajuste mucho más traumático que para el res-

to de los países miembros, cuyo proceso de reestructuración se había iniciado con anterioridad.

Desde mediados de los años 80 la producción española de carbón ha ido reduciéndose, pero mucho más lentamente que el conjunto de la Unión Europea. Este ritmo más lento en la reestructuración y reconversión del sector, exige ahora el cumplimiento de unos plazos por parte de sus socios comunitarios (expiración del Tratado CECA), que tiene como consecuencias una mayor reducción del empleo y una mayor degradación de las zonas, cuyo desarrollo económico ha girado hasta ahora alrededor del carbón.

Ante esta situación de cambio inevitable el gobierno español aprobó el “Plan 1998-2005 de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Míneras”, en la que por primera vez existe un compromiso de liberalización y ayudas al sector para colocarse en una posición más uniforme respecto a la política de competitividad emprendida por la Unión Europea. A la vez trata de potenciar la reconversión de ciertas economías regionales con una elevada dotación para financiar proyectos, tanto de infraestructuras como de inversión empresarial, a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo hay que ser conscientes de que de nada servirán las ayudas públicas sino existe un sector privado que las canalice. La reconversión de las zonas mineras es una cuestión social donde la correcta intervención de los distintos agentes de la economía se hace fundamental para llevar a cabo dicha tarea.

BIBLIOGRAFÍA

CARBUNIÓN: Informes varios años.

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MINAS DEL NOROESTE DE ESPAÑA (1995): Criterios de aplicación de la decisión nº 3632/93 CECA a la minería del carbón. Oviedo.

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MINAS DEL NOROESTE DE ESPAÑA (1990): La producción del carbón en la CEE y la reindustrialización de las cuencas carboníferas: Perspectivas de los años 90. Oviedo.

COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE MINAS DEL NOROESTE DE ESPAÑA (1987): El carbón nacional dentro del contexto comunitario. Oviedo.

COLEGIO SUPERIOR DE INGENIEROS DE MINAS (1996): La Minería en España. Situación actual y posibilidades de desarrollo. Oviedo.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): Libro verde sobre la política energética COM (94), nº 659 final.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995): Libro blanco sobre política energética COM (95) e Informe General de 1995, nº 353.

DÁVILA, C.(1987): La energía en Europa. Serie Europa. Salvat S.A. Ediciones. Pamplona.

JORNADAS SOBRE MINERÍA Y REINDUSTRIALIZACIÓN EN EL AÑO 2000. septiembre. 1997. Teruel.

MORENO GONZÁLEZ, A. (1997): La energía. Acento Editorial. Madrid.

ORTÍN SILVÁN, P. (1985): “La integración en la CECA y su repercusión para España” pp. 365-381 en revista *Papeles de Economía* N° 25.

VAN DER VEEN, P. y WILSON, C. (1997): “Nuevo programa para fomentar el uso de carbón limpio” pp. 34-37 en revista *Finanzas & Desarrollo*. Diciembre de 1997.