

PROBLEMÁTICA ACTUAL DEL CARBÓN EN ESPAÑA

González Rabanal Nuria

UNED

1.- RESUMEN

A través del presente trabajo, nos proponemos profundizar en los principales elementos que hacen que el sector minero-energético sea uno de los más socio-económicamente conflictivos del momento.

El papel que ha jugado el Plan 1998-2005 de la minería del carbón, y la situación actual de la oferta y la demanda internas, serán analizados en nuestro trabajo, con el objeto de avanzar en el conocimiento de una problemática que afecta, de manera tan importante, a todo un sector productivo en declive de nuestro país.

2.- ANTECEDENTES

El sector minero-energético de nuestro país ha sido y es uno de los sectores productivos que más larga agonía ha padecido y padece. No es extraño que esto sea así si tenemos en cuenta que, una mirada al pasado nos muestra una actividad caracterizada por una serie de rasgos, cuya permanencia en el tiempo, la han situado en la antesala de su desaparición. Aunque no pretendemos hacer aquí un análisis histórico exhaustivo, sí que creemos imprescindible destacar algunos rasgos que, a nuestro entender, son determinantes en el análisis de la situación actual del carbón.

La minería-energética de nuestro país por “antojo de la madre naturaleza” se ha desarrollado en zonas muy concretas de nuestra geografía, zonas que desgraciadamente han situado los centros de extracción en puntos de difícil acceso y relativa lejanía de los principales puntos de distribución. Este elemento, ha sido de gran importancia en el desarrollo de su máximo potencial ya que, de haberse ubicado en zonas más propicias, algunas de

nuestras cuencas mineras habrían tenido mayores alternativas económicas. A este hecho hay que añadir la configuración geológica de los yacimientos que ha hecho difícil no sólo la extracción de la producción sino también la mecanización de las explotaciones, influyendo en la evolución de los costes de explotación de la gran mayoría de nuestras empresas mineras condicionando con ello su competitividad.

Ligados a los anteriores factores están la escasa dotación de infraestructuras para la distribución de la producción nacional (carreteras, ferrocarril...) que, en algunos casos- León, por ejemplo-, han supuesto un retraso en el desarrollo potencial de sus cuencas mineras, y la carencia de desarrollo tecnológico propio adaptado a nuestras capacidades productivas, lo que nos ha hecho, desde siempre, tremendamente dependientes de la importación de una maquinaria que, además de proceder del exterior, no se ajustaba a la peculiaridades de las plantas de extracción.

Por último, es necesario aludir a los factores de tipo social y político. La minería del carbón ha estado asociada, desde siempre, a un elevado grado de

conflictividad social derivado de la mala situación que siempre ha vivido y la falta de una decidida acción por parte de los poderes públicos en cada momento. Salvo algunos momentos de esplendor -pensemos en la época de la autarquía en la que el Estado favoreció la producción de carbón nacional con el fin de evitar las importaciones masivas y potenciar la industria nacional -, la minería del carbón en España ha adolecido de una firme voluntad en la ejecución de las políticas que cada momento económico demandaba para el sector.

La entrada en el nuevo escenario comunitario marca un punto de inflexión en la historia más reciente. A partir de ese momento se impone la voluntad firme de la Comunidad Europea de cumplir una serie de requisitos y de adoptar una sucesión de medidas que, para bien o para mal, han situado a nuestra minería energética en el final de su existencia. El matiz se introduce en la forma de llegar a ese final anunciado y que varía sustancialmente de unos países comunitarios a otros.

¿Qué cambios ha supuesto nuestra participación en el proyecto europeo?

En 1986 y coincidiendo con la adhesión de España, entra en vigencia la Decisión 2064/86 CECA sobre intervenciones financieras de los Estados Miembros en favor del carbón. Esta era la cuarta Decisión que, sobre el mismo tema, aprobaba la Comisión Europea desde el comienzo de la CECA. La novedad que ésta introducía respecto de sus antecesoras era el establecimiento de una tipología de ayudas que los Estados Miembros podían ofrecer a sus explotaciones, y la necesidad de que las mismas se ajustasen a unos objetivos marcados por la propia Comunidad a través de la presentación de un plan de actuación que, previamente a la autorización de las ayudas, debía presentar el país afectado. En nuestro caso ese plan se tradujo en el Nuevo Sistema de Contratación de Carbón Térmico (NSCCT).

Con este acuerdo suscrito entre los representantes del carbón - CARBUNION- y los representantes eléctricos -UNESA- se pretendía conseguir un ajuste racional de la oferta a la demanda previsible, además de un aumento de la competitividad del sector que permitiese una seguridad de abastecimiento en las empresas no sujetas a contrato de programa. Para

cumplir estos objetivos, estaba claro, que era necesaria una modernización y racionalización de las explotaciones, además de un saneamiento económico de las empresas que facilitase una reducción de los costes, compatible con una estabilidad social y económica de las zonas afectadas. Con la firma de este acuerdo se intentó desarrollar, por tanto, un marco que propiciase el establecimiento de contratos a largo plazo (a través de nuevos contratos o readaptando los existentes), con un sistema de precios que estimulase el uso del carbón por parte del sector eléctrico.

El tipo de contrato podía ser de dos tipos: Acogidos a un precio de referencia o de precio libre a determinar por las partes. Con este sistema se llegó a la distinción entre dos grupos de empresas: las sujetas a contrato de programa y las no sujetas a contrato de programa. Las primeras, tenían las pérdidas compensadas por el Estado mediante subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de Estado y las aportaciones del INI. Para las segundas, la Administración fijaba un precio acordado entre las partes por el que las empresas eléctricas se comprometían a comprar todo el carbón subterráneo que produjesen las empresas mineras. Aquellas que tuviesen

pérdidas de explotación debían proceder a un saneamiento de sus capacidades y percibirían un suplemento de precio que podría destinarse bien para mejorar su eficiencia empresarial, bien para proceder al cierre de su explotación. En 1990, se pone en marcha un nuevo Plan de Reordenación del sector minero para una vigencia de 4 años. En una primera etapa, se procedería a una reducción de suministros y personal y, para ello, se concedieron unos anticipos por suplementos de precio con la finalidad de contribuir a reflotar empresas potencialmente viables mediante el abono en pago único del suplemento de precio correspondiente al cuatrienio 90-93. En la segunda etapa (1994) se prosigue con la política de cierres y reducción de personal.

En 1993, se aprueba la Decisión 3632/93 CECA sobre la intervenciones financieras de los Estados Miembros en favor del carbón¹, que respecto de la anterior introduce algunas novedades. Dado que la clasificación de ayudas presentada en la anterior Decisión se había mostrado poco eficiente para la gestión de las ayudas, se procedió a una simplificación de las categorías establecidas y al establecimiento de nuevos objetivos, entre los que estaba la

protección al medio ambiente como una de las finalidades que podrían perseguirse con las intervenciones financieras, y la reducción progresiva de las ayudas que se clasificaron en:

1.- Ayudas al funcionamiento de la producción corriente: Afectarían a empresas o unidades de producción que a medio plazo pudiesen alcanzar un grado de viabilidad coherente con los objetivos y criterios de las intervenciones en favor de la industria del carbón. Estas ayudas se destinarían a cubrir la diferencia entre el coste de producción y el precio de venta libremente acordado por las partes contratantes tomando como referencia el mercado mundial. Todos aquellos Estados Miembros que tuvieran como objetivo el conceder este tipo de ayudas deberían presentar un Plan de modernización, racionalización y reestructuración cuya finalidad sería la mejora de la viabilidad económica de las empresas mediante una reducción de los costes de producción

2.- Ayudas a la reducción de actividad destinadas a cubrir los costes de producción de las empresas o unidades de producción que no puedan alcanzar

la reducción de costes necesarios que el Plan de modernización plantea y que por tanto al no presentar perspectivas de viabilidad, deberán inscribirse otro de reducción de actividad.

3.- Ayudas para cubrir cargas excepcionales no relacionados con la producción corriente (cargas heredadas del pasado) como los costes derivados o que se hayan derivado de la modernización de la industria del carbón y que pueden cubrir tanto los costes correspondientes a las empresas que procedan o hayan procedido a reestructuraciones como los que pudiera corresponder a varias empresas.

4.- Ayudas a I+D para cubrir los gastos de las empresas del carbón en proyectos de investigación y desarrollo y que se establecen con la finalidad secundaria de superditarlas -como consecuencia del fin del TCCECA- a las normas aplicables en ayudas I+D de otros sectores.

5.- Ayudas de protección al medio ambiente que persiguen el objetivo de facilitar a las empresas su adaptación a las normas jurídicas sobre medio

ambiente de todas las instalaciones en servicio en un plazo de al menos dos años antes de la entrada en vigor de dichas normas

Para dar cumplimiento a los nuevos objetivos planteados, se preparó un nuevo Plan de modernización, racionalización, reestructuración y reducción de actividad de la industria del carbón en España². para el período 94-97. El objetivo del mismo era reducir progresivamente tanto las ayudas directas como las indirectas en el ingreso de las empresas productoras de carbón, por la venta del mismo. En él se articulaban medidas y objetivos diferentes según las empresas estuvieran sujetas a contrato de programa o no. Dentro de éstas segundas, el plan establecía la diferenciación entre dos grupos de empresas: las que contaban con más de 200000 t anuales de capacidad y las que tenían menos de esa capacidad. Por último, se contempla en un apartado diferente las explotaciones a cielo abierto que por primera vez homogeneizan, los precios con la minería subterránea y también se someten a un plan de reducción de actividad.

Este Plan de modernización ha tenido su continuidad en el denominando Plan 1998-2005 de la minería del carbón y desarrollo alternativo de las cuencas mineras, suscrito por la Administración y los representantes sindicales del sector minero y que está en plena vigencia en estos momentos.

En este Plan se establece el principio de “libre contratación” entre las empresas mineras y las eléctricas, aunque se admite que la Administración intervenga para garantizar la asunción de compromisos mínimos de compra - también llamados contratos a plazo- por parte de las eléctricas. En contrapartida, éstas percibirían ayudas para la financiación de los stocks de carbón por encima de 720 h de seguridad.

Los compromisos mínimos fijados para las eléctricas fueron los siguientes:

AÑOS	TONELADAS
1997	18.137.325
1998	17.495.159
1999	16.852.994
2000	16.210.828
2001	15.568.663
2002	14.926.497

2003	14.284.331
2004	13.642.166
2005	13.000.000

La reducción porcentual de la producción será del 39,51% de las compras que se efectuarán por parte de las empresas eléctricas. El Plan prevé que exista una ayuda indirecta para la financiación, tanto de stocks -quedando eliminado el límite del 15% que en la Directiva 96/92/CE establecía.³-, como de los transportes de carbón entre cuencas o entre centrales térmicas en aquellos casos en los que la situación específica de una empresa minera o de un grupo de generación no condicionen, de manera determinante, la actividad de otras empresas o grupos de generación.

Las ayudas al funcionamiento⁴ implican la conversión a una subvención económica a los costes de explotación de las empresas de la ayuda que hoy obtienen, como resultado de la diferencia entre el “ingreso al minero” unitario establecido por la Administración, y el “precio de adquisición” de las centrales eléctricas, también fijado administrativamente, multiplicado por el cupo o suministro garantizado asignando a cada empresa mineras.

Estas ayudas se reduzcan para el caso de explotaciones a cielo abierto un 6% anual hasta el año 2005, y para la minería subterránea un 4% anual. El resto se reparten, por una parte en la seguridad minera y, por otra parte en la subvención a la reducción de la actividad en aquellas situaciones en las que la empresa se acoja a las ayudas a la reestructuración y racionalización (para cubrir las cargas excepcionales).

Todo ello se acompañó de un plan de modernización y desarrollo alternativo de las cuenas mineras afectadas por la reconversión minera estableciéndose como objetivo prioritario del mismo, el fomento del empleo mediante mejora de las infraestructuras, inversión en formación del empleo y la aprobación de proyectos empresariales generadores de empleo.

Una vez conocido someramente el contenido y evolución de los principales acuerdos sobre minería en nuestro país, se hace necesario plantearse en qué momento nos encontramos y aproximarnos a una primera valoración sobre la situación actual.

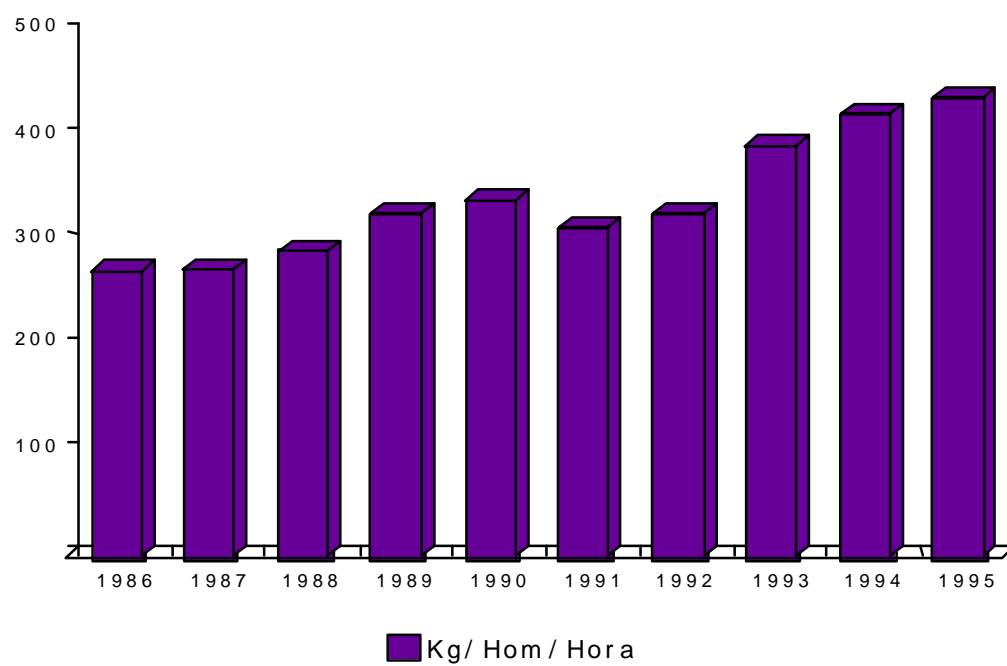
3.- VALORACION DE LA SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad, la minería del carbón está pasando por uno de sus peores momentos y es esta coyuntura la que, a nuestro juicio, hace necesaria una reflexión sobre su futuro. El empleo se ha ido reduciendo progresivamente favorecido por una política de incentivos a la jubilación anticipada de una importante parte de los empleados en el sector. El rendimiento de interior en la minas, por el contrario, ha aumentado como consecuencia lógica de la reducción de los rendimientos decrecientes a que ha conducido la reducción de personal empleado, y la producción no ha sufrido grandes fluctuaciones en este último período. El consumo de combustibles sólidos en la Comunidad Europea se ha mantenido en las mismas cifras -aproximadamente- desde 1987 (en 1987, el consumo comunitario de energía primaria se situó en 317,0 M Tec; en 1995 se estimó el consumo en 334,4 M Tec); la participación de los combustibles sólidos en el consumo de energía (20,9% en 1987 y 18,9% en 1995) se ha reducido ligeramente en favor del gas natural y de la energía nuclear. Pero en esta coyuntura tan estable han jugado un papel fundamental las diferentes intervenciones financieras de los Estados Miembros en favor del

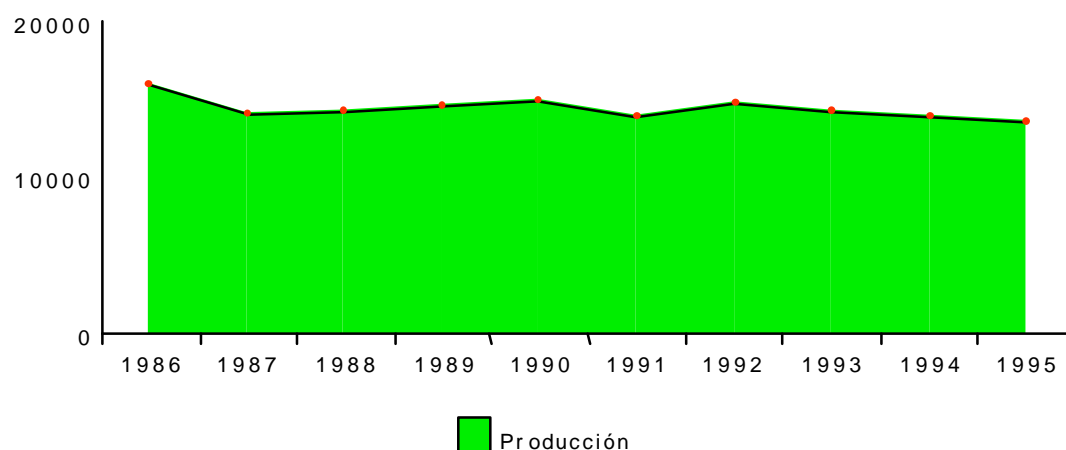
carbón, que como sabemos han de reducirse paulatinamente en el tiempo y entonces ¿seguirá comportándose de forma tan estable el sector minero energético? Aunque los poderes negociadores han visto con optimismo la situación, lo cierto es que se impone una realidad marcada por una problemática de la que se pueden aislar componentes de mercado, políticos y sociales.

PLANTILA DE INTERIOR EN ESPAÑA(miles)

<i>Años</i>	<i>Plantilla interior</i>
1992	30
1993	25
1994	26,4
1995	24,6



EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE HULLA Y ANTRACITA EN ESPAÑA



Las empresas eléctricas están en un proceso de transición hacia la competencia lo que hace difícil pensar que realmente se llegue a ésta, cuando se les está obligando a realizar compras de carbón a las empresas mineras cercanas a las zonas donde se ubican las centrales térmicas. Ciertamente es que se les está subvencionando por realizar estas compras, pero este hecho simplemente amortigua los efectos que el final del Plan 2005 tendrá sobre la producción de carbón. Además, las empresas eléctricas incluso desean librarse de este compromiso ya que la mayor parte de sus centrales han amortizado costes y, en aquellos casos en los que esto no ha sucedido, siempre han contado con la alternativa económicamente viable de importar el

carbón de terceros países a un coste inferior. El hecho de que la demanda de carbón en nuestro país la constituyan en su mayoría las empresas eléctricas, coloca al mercado en una posición próxima al oligopsonio en la que los posibles pactos de fuerza en la negociación son más viables que en un mercado cuya demanda esté más diversificada o sea menos numerosa.

El componente político no puede desvincularse del social puesto que dependen uno del otro. Es conocido el hecho de que adoptar medidas reconvertoras tiene un alto coste político para quien adopta la decisión, y socioeconómico en el sector o regiones en que se aplica. En el caso de la minería energética, hay que tener en cuenta que en las zonas donde se ubican las principales explotaciones, ésta ha sido y es aún la principal fuente de empleo y de recursos económicos. Los trabajadores del sector, en general, son difícilmente reempleables en otra actividad sea cual sea el país productor pero, en el nuestro, lo son especialmente porque la especialización de la mano de obra se ha adquirido de la experiencia en el desempeño progresivo de diferentes tareas dentro de la mina, no preocupándose, la fuerza laboral, en cualificarse previamente en una materia para después hacer uso de su

cualificación en una actividad que, en un primer momento es la minería pero que, una vez terminada ésta, podría ser otra. Esta es una de las cuestiones que más nos separa de la situación que están viviendo nuestros trabajadores en relación a los de otros productores como Alemania o el Reino Unido.

Por otro lado, las empresas están viendo cómo sus problemas para sobrevivir en el mercado son cada vez mayores. Nuestro país se ha caracterizado por el minifundismo minero. No existen grandes productores y los que han podido alcanzar ciertas dimensiones lo han hecho más bien para aumentar su poder de negociación ante la posibilidad de beneficiarse de las ayudas, que para reinvertir o diversificar sus actividades en otros sectores.

Ante este panorama cabe preguntarse ¿es posible resolver o paliar los graves efectos que esta situación está provocando? En nuestra opinión, es posible. La solución pasa por un irrenunciable consenso de todos los agentes implicados y una decidida voluntad en la resolución del problema. Esto implica el abandono progresivo de posturas extremas y la puesta en marcha de proyectos conjuntos para cuya ejecución es necesaria la renuncia parcial a los beneficios que cada uno de manera individual podría conseguir. Si con esa

voluntad algunos productores han conseguido pequeños pero valiosos progresos, sin ella cualquier salida, a priori, parece inalcanzable.

4.- BIBLIOGRAFÍA

-Decisión 2064/86 CECA.

-Decisión 3632-93 CECA.

-Plan de modernización, racionalización, reestructuración y reducción de actividad de la industria del carbón en España. Septiembre de 1994. MINER.

-Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19-12-96, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. DOCE 30.01.97.

-Plan 1998-2005 de la minería del carbón y desarrollo alternativo de las cuencas mineras. 1997.

-Nuevo Sistema de Contratación del Carbón Térmico.

-GONZALEZ RABANAL, Nuria: “El Tratado CECA y las directrices comunitarias en materia del carbón. Su importancia para la minería leonesa”. Comunicaciones 3, VI Congreso de Economía Regional de Castilla y León. Zamora 1998, pág 1799-1811.

¹ Decisión 3632/93 CECA de 28 de diciembre sobre intervenciones de los Estados Miembros en favor del carbón.

² MINER: Plan de modernización, racionalización, reestructuración y reducción de actividad de la industria del carbón en España. Septiembre de 1994.

³ Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19-12-96, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. DOCE 30.01.97 Art 8,4: "... Por motivos de seguridad en el abastecimiento, los Estados Miembros podrán disponer que sea preferente la entrada en funcionamiento de las instalaciones de generación que utilicen fuentes de energía autóctonas de combustión en una proporción que no supere, en el curso de un año civil, el 15% de la cantidad total de energía primaria necesaria para producir la electricidad que se consume en el Estado Miembro de que se trate..."

⁴ Las ayudas al funcionamiento se destinarían según la Decisión 3632/93, a cubrir la diferencia entre el coste de producción y el precio de venta libremente acordado por las partes contratantes teniendo en cuenta las condiciones que prevalezcan en el mercado internacional.