

LA ANTINOMIA PÚBLICO-PRIVADO EN LA INTRODUCCIÓN DEL GAS NATURAL EN ESPAÑA (1960-1990)

Pere-A. Fàbregas Vidal
ESADE. Universitat Ramon Llull

fabregaspere@yahoo.com

Resumen

La ponencia presenta el proceso de introducción del gas natural en España, con la permanente confrontación entre los protagonistas públicos y privados, en relación con la política y la economía global del país. Las diferencias de planteamientos, estrategia y gestión condujeron a resultados que aportan elementos de información trascendentes para la evaluación de las actuaciones. En determinados momentos, avance de la concepción privada, en otros momentos, involución hacia un dominio más público con evidente soporte político, cuestiones de eficiencia o incompetencia de la gestión, y vuelta a empezar.

Este complejo proceso a pesar de sus contradicciones ha permitido superar el retraso histórico del sector gas en España en el siglo XIX, consiguiendo alcanzar en los inicios del siglo XXI una situación similar al de los países europeos más avanzados.

Abstract

The paper presents the process of introducing natural gas in Spain, with the permanent confrontation between public and private players, in relation to the country's overall politics and economy. Differences in approach, strategy and management led to results that provide important information elements for the evaluation of actions. At certain moments, the advance of the private conception, in other moments, involution towards a more public domain with evident political support, questions of efficiency or incompetence of the management, and return to begin.

This complex process, despite its contradictions, has allowed us to overcome the historical backwardness of the gas sector in Spain in the 19th century, achieving a similar situation in the beginning of the 21st century as in the more advanced European countries

Palabras clave: Gas Natural, España, Público, Privado

Key words: Natural Gas, Spain, Public, Private

Códigos JEL: N7, L3, H4, D2

LA ANTINOMIA PÚBLICO-PRIVADO EN LA INTRODUCCIÓN DEL GAS NATURAL EN ESPAÑA (1960-1990)

Pere-A. Fàbregas Vidal
ESADE. Universitat Ramon Llull

Introducción

La ponencia presenta el proceso de introducción del gas natural en España, con la permanente confrontación entre los protagonistas públicos y privados, en relación con la política y la economía global del país. Las diferencias de planteamientos, estrategia y gestión condujeron a resultados que aportan elementos de información trascendentes para la evaluación de las actuaciones. En determinados momentos, avance de la concepción privada, en otros momentos, involución hacia un dominio más público con evidente soporte político, cuestiones de eficiencia o incompetencia de la gestión, y vuelta a empezar.

Este complejo proceso a pesar de sus contradicciones ha permitido superar el retraso histórico del sector gas en España en el siglo XIX, consiguiendo alcanzar en los inicios del siglo XXI una situación similar al de los países europeos más avanzados.

La posguerra en Europa (1945-1960)

Las turbulencias de la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias provocaron que Europa, la Europa Occidental según el argot de la época, tuviese que estar centrada en los años posteriores en la necesaria reconstrucción de los hogares y la industria, con el apoyo financiero del Plan Marshall (1947), lo que permitió a inicio de los cincuenta prácticamente alcanzar los niveles de las economías anteriores al conflicto bélico.

Los gobiernos de talante democrático y los deseos de no repetir las situaciones de conflicto estimularon la puesta en marcha de mecanismos de cooperación supranacional, cuyo primer paso fue la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) creada por el Tratado de París (1951). Posteriormente, con los Tratados de Roma (1957), que dieron lugar a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad

Europea de la Energía Atómica (Euratom), se culminó la tendencia hacia la unión y la no beligerancia. Más tarde, se conseguiría la definitiva fusión de los tres organismos.

En aquellos primeros años, fue de una indudable importancia la energía en los planteamientos realizados, desde la más clásica como el carbón, a la más novedosa como la nuclear.

Europa tenía una dieta energética aún muy dependiente del carbón propio, con una progresiva introducción del petróleo importado, relacionada con el crecimiento del sector de la automoción. Un sector eléctrico muy basado en la hidroelectricidad y en las térmicas de carbón.

El sector del gas centrado aún en el gas manufacturado, producido a partir de carbón, empezaba a experimentar con la nafta como materia prima, un producto derivado del petróleo. Casi inmediatamente, la industria del gas alcanzaría un brillante desarrollo con los descubrimientos de nuevos yacimientos de gas natural en Europa o en su *hinterland* geográfico. Existían miles de compañías, normalmente privadas en Reino Unido, Francia y Bélgica, presentando un mayor protagonismo de empresas municipales en Alemania, Holanda e Italia. Las autoridades políticas democráticas de la posguerra nacionalizaron el gas y la electricidad en Reino Unido y Francia, creando grandes compañías nacionales, como British Gas o Gaz de France, que con el tiempo serían nuevamente privatizadas.

La posguerra en España (1940-1960)

La situación en España fue bien distinta al estar el país controlado por la dictadura del general Franco. Inicialmente no se dispuso ni de reconocimiento, ni de soporte internacional, tampoco de las ventajas del Plan Marshall. Aunque años más tarde, se llegó a acuerdos con el gobierno de los Estados Unidos consiguiendo contraprestaciones por la instalación de bases militares americanas en territorio español (1953). Sin embargo, la imagen de la posguerra, aparte de consecuencias políticas de vencedores y vencidos, fue de miseria, hambre y cupones de racionamiento.

La falta de exportaciones generaba falta de divisas para poder realizar las importaciones necesarias de maquinaria, y así poder romper el ciclo. Lo que posteriormente serían grandes canales de financiación, las remesas de emigrantes españoles en Europa y el turismo, sencillamente no existían. En este contexto, la ideología y la realidad llevaron al Régimen a una política industrial, basada en la autarquía y la

sustitución de importaciones, hasta límites realmente inimaginables. El franquismo actuaba básicamente a través de cuatro instrumentos (González, 1979, p.29):

- La Secretaría General del Movimiento, proveniente de la antigua organización de la Falange de José Antonio Primo de Rivera, incorporada como Ministerio en 1939 para introducir claramente el ideario falangista de la Revolución Social, otorgando una función preeminente al Estado sobre otras organizaciones y sobre los ciudadanos.
- Los Sindicatos, creados como sindicatos corporativos, donde se reunían en la misma organización, empresarios y obreros, encuadrados en las diferentes ramas de actividad, con afiliación obligatoria.
- El Instituto Nacional de Industria, creado en 1941, para la industrialización del país y la sustitución de importaciones. Extrañamente estaba ubicado en Presidencia, en lugar de Industria, con el ínclito Juan Antonio Suanzes como Presidente.¹
- El Ministerio de Industria, quizás el menos relevante de los estamentos citados. Cabe recordar que José Antonio Suanzes agregó a su cargo en el INI el de ministro de Industria en el periodo 1938-1939 y 1945-1951.

Todo este marco condujo a situaciones difíciles de encuadrar con los parámetros actuales, como la inversión en las pizarras bituminosas de Puertollano (1952); o los acuerdos de un Consejo de Ministros en 1956, a propuesta del ministro de Trabajo, José Antonio Girón de Velasco, aprobando un aumento salarial inmediato del 23%, cuando el mismo Gobierno no dejaba incrementar los precios de venta de las empresas. En definitiva, inversiones sin cálculo económico y decisiones condenando a las empresas a la penuria en un entorno decadente.

En el contexto energético, España también tenía algunas peculiaridades dignas de mención:

- El carbón español, básicamente de Asturias, era privado, pero con un carbón de baja calidad, que producía muchas cenizas y con poco poder calorífico, vetas estrechas, en muchos casos verticales, lo que dificultaba la futura mecanización.

¹ De Suanzes se ha dicho que era: «un servidor y defensor de los intereses del Estado como ente autónomo y distinto de los ciudadanos que lo componen» (Schwartz et al., 1978, p. 16).

- El petróleo incipiente, por la falta de desarrollo del parque automovilístico, era un sector realmente original, al haber sido intervenido por el estado, a través de la CAMPSA (Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos), una peculiar compañía con accionistas privados, pero controlada por la Delegación del Gobierno, y que administraba un monopolio público. La situación provenía de 1927 durante la Dictadura del general Primo de Rivera. En el territorio peninsular no se disponía de ninguna refinería de petróleo, por tanto, no se importaba petróleo crudo, sino productos refinados.
- El sector eléctrico constituido en dos oleadas, la primera a partir de 1890 con centrales térmicas de carbón cercanas al consumo; y la segunda a partir de 1910 con centrales hidráulicas en las montañas, alejadas de las ciudades. El sector era privado con inversiones importantes del sector bancario, principalmente Banco de Vizcaya, y alguna multinacional como la Barcelona Traction Light & Power.
- En cuanto al gas, existían pocas fábricas que producían teóricamente a partir de carbón. El sector presentaba falta de materias primas e instalaciones pendientes de actualización. La mayoría de las empresas eran compañías privadas, siendo la más relevante Catalana de Gas y Electricidad (1843), que era la que había creado el sector en España (Fàbregas, 2014b).

La política energética de la posguerra, vino marcada por la falta de divisas para poder realizar importaciones tanto de bienes de equipo como de energía, y un desmedido afán autárquico coherente con los planteamientos ideológicos del Régimen en su base falangista y en su aislamiento político.

En este contexto, el sector del carbón continuó con la explotación de las minas existentes. En petróleo, se creó la Empresa Nacional Calvo Sotelo (1942) para desarrollar el proyecto de destilar las pizarras bituminosas de Puertollano para obtener petróleo sintético, delirio autárquico tanto por los costes como por la tecnología disponible.

Posteriormente, el INI creó REPESA (1948) (Refinería de Petróleos de Escombreras, S.A.) para construir la primera refinería de la España peninsular en territorio del Monopolio de Petróleos. Porque se eligió como emplazamiento las cercanías de Cartagena con su base naval militar, en una zona prácticamente sin consumo, en lugar del área de Barcelona donde se concentraba la mayor parte del consumo industrial de la época, probablemente solo se puede interpretar desde la lógica política de la visión de

Cataluña que tenía el gobierno del general Franco, como zona industrial pero *roja* durante la Guerra Civil.

En electricidad, faltaba potencia, y además España dependía básicamente de la generación hidráulica, que representaba un 78% de la potencia instalada (1940). A partir de 1945 se tuvieron que soportar además unos años de sequía, la *pertinaz sequía*, que conllevaron la práctica continuada de restricciones eléctricas, que alcanzaron en algunos momentos más del 20% del consumo, y que se extendieron durante un largo periodo (1945-1949) (UNESA, 2004, pp. 46 y 82).

Se tenían que realizar inversiones rápidamente, construyendo presas y pantanos, e intentando aprovechar el carbón nacional. La solución fue la creación de ENDESA (1944, Empresa Nacional de Electricidad), para construir centrales de carbón, iniciando las obras de la central de Compostilla el año siguiente. Puede remarcarse que dicha central poco pudo aportar a la solución de los problemas inmediatos, pues fue inaugurada muchos años más tarde en 1957.

El sector privado existente, liderado firmemente por José María de Oriol Urquijo², no se pensó en nacionalizarlo como en otros países, sino en mantenerlo, encargándole el desarrollo de nueva potencia hidráulica, estrictamente necesaria y donde el Estado decidió no actuar. Bien, no actuar en el conjunto de España, pero si en el caso de Cataluña, donde por lo que sea se creyó que debía intervenir el Estado, y se constituyó dentro del INI, la Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana (ENHER, 1944).

Toda la ebullición del sector eléctrico, durante aquellos años, comportó la creación de nuevas sociedades hidroeléctricas como Fuerzas Eléctricas del Noroeste (1943), Saltos del Sil (1945) o Hidroeléctrica de Cataluña (1946). También se produjo la definitiva fusión entre Hidroeléctrica Ibérica y Saltos del Duero para dar lugar a Iberduero (1944).

En lo referente al gas, el sector era pequeño, muchas capitales de provincia no disponían del servicio, realmente aparte de Cataluña, el gas había llegado tarde a España, y cuando quiso aparecer, ya existía la electricidad con el apoyo de la gran banca nacional, lo que condicionó a un sector que no superó nunca el centenar de fábricas en el país. Por esto, no fue objeto del deseo del INI, sino más bien todo lo contrario. Cuando se racionó el carbón a usos prioritarios, el proveniente de las minas propiedad de alguna compañía

² José María de Oriol y Urquijo, fue presidente de Hidroeléctrica Española, S.A. (Hidrola) de 1941 a 1985. Era próximo al régimen, de ideología tradicionalista y primer alcalde de Bilbao en la época de Franco (1939-1941)

de gas, era incautado y se asignaba a la RENFE, teniendo que producir el gas prácticamente con residuos. La situación y los intereses cambiarían, como veremos, cuando apareció en el horizonte el gas natural.

La autarquía: ideología, necesidad, intereses...

El contexto de la política industrial española de la posguerra resumaba elevadas dosis de autarquía, de no depender del exterior, quizá por la falta de divisas para pagar importaciones, quizá por ideología del Régimen, quizá por los propios intereses de los administradores del Estado. Algunos elementos pueden ayudar a la reflexión.

Como indica Ángel Viñas, tras el ideal autárquico del franquismo, como mínimo figuraban tres elementos (Viñas, 1980, p. 65):

Un desprecio profundo por la racionalidad en la gestión económica y, en paralelo, una ignorancia crasa sobre las interrelaciones fundamentales de la economía

Una creencia incommovible en la posibilidad de alentar y mantener un proceso de crecimiento a través de la movilización paroxísmica [sic] de las energías y de los recursos nacionales [y], ante todo y sobre todo, una desconfianza profunda frente al exterior, basada en una determinada concepción de las relaciones con el entorno

También se puede añadir la teoría de la conspiración universal, de corte masónico, como indicaba el propio Franco en 1939³.

Pero en cualquier caso, la plasmación de un Estado poderoso, un estado autárquico, era evidentemente una construcción práctica para la España de la época. Un Estado que no dependiese de nadie en el exterior, y que pudiese intervenir y controlar la economía en todos sus aspectos, desde las licencias de importación a la inversión industrial, priorizando sectores, ubicaciones sobre el territorio, y amigos. Si además se podían controlar a los trabajadores a través de sindicatos verticales, mejor que mejor.

Dentro de esta política autárquica un elemento fundamental era el Instituto Nacional de Industria, y su permanente presidente, Juan Antonio Suanzes.

Indica Comín, en referencia a Suanzes: «que su obsesión era la industrialización autárquica; que desconfiaba de la iniciativa privada, sobre todo de la incapacidad

³ «Existe una ofensiva secreta contra nuestra patria que dirigen los que alentaron los horribles crímenes de la España mártir, y a quienes secunda, con toda actividad, la masonería internacional...» (Viñas, 1980, pp. 67-68).

financiera de la misma; que su bagaje teórico era muy pobre; que sus ideas tenían una coherencia con el Estado totalitario; que su formación militar e ingenieril le llevo a despreciar el coste de oportunidad» (Comín, 2000, p. 226)⁴. Menospreciar el coste de oportunidad, permitía en la práctica poder promover casi cualquier proyecto sin tener en cuenta sus parámetros económicos y su capacidad futura de generación de recursos. Realmente, una simplificación muy útil de la realidad, desde aquellos planteamientos.

La anticuada teoría, aún imperante en la época, de que para conseguir mandar desde el Estado en una inversión industrial era preciso ser el propietario y más en un Estado totalitario, conllevaba una macro presencia en todos los ámbitos industriales del INI, que acaparaba los pocos medios de financiación disponibles, expulsando de ellos al sector privado.

La desmedida prepotencia del Estado durante los largos años del franquismo, tuvo como consecuencia un cambio sociológico que aún se detecta entre los españoles, una clara sobrevaloración de la función del Estado. Valgan como muestra, los resultados obtenidos en un reciente estudio entre ciudadanos de diez países europeos donde se les preguntaba: *¿El Estado ha de tener la responsabilidad principal a la hora de asegurar que todos los ciudadanos puedan disfrutar de un nivel de vida digno?* El promedio europeo fue una respuesta afirmativa de un 50%, la respuesta de los españoles ascendió a un 74%, superando incluso la confianza en su Estado de los ciudadanos suecos que se situaba sólo en el 59% (Fundación BBVA, 2013).

La aparición del gas natural

Mientras que en Estados Unidos se consumía gas natural desde el siglo XIX, en Europa el gas era gas manufacturado⁵, debido a la no disponibilidad de pozos de gas natural en su territorio o sus cercanías. Esta situación empezó a cambiar con velocidad con los descubrimientos de yacimientos en Italia (Valle del Po, 1949), Francia (Lacq, 1951), Holanda (Groningen, 1959) y posteriormente en el mar del Norte en los años sesenta.

⁴ Una vez un ingeniero, extrañamente director general de un banco me comentaba, que para que alguien con sus estudios pudiese realizar esta labor era preciso que supiese distinguir un coste de un gasto.

⁵ Aunque la mayoría de las fábricas de gas manufacturado destilaban carbón, también había en ciertas zonas de Europa producciones importantes de gas de coquería o de alto horno.

El descubrimiento más importante, se realizó en 1956 en Argelia, concretamente en la zona de Hassi R'Mel, en una época en que Argelia aún era un departamento de Francia⁶. En su desarrollo y en el proyecto de transportar el gas natural a Europa, se involucró fuertemente la ASSEMI (Association Eurafrique Minière et Industrielle), constituida por el general Georges-Picot en 1955, reuniendo sociedades industriales privadas o bancos industriales de Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Suiza e Italia, como la FIAT, la Brown Boveri o la Société Générale de Belgique (Fàbregas, 2014a, p.48).

Los estudios del que fue conocido como proyecto *Eurofrigaz* para el transporte de gas a Europa se desarrolló, en el periodo 1956-1959, con dos planes alternativos: el primero, atravesando el Mediterráneo por Gibraltar, y el segundo, pasando directamente de Orán a Cartagena, para después proseguir por Barcelona, Avignon, y Estrasburgo, hasta Essen en Alemania. En cualquier caso, siempre Barcelona y siempre la cuenca del Ruhr.

El Plan de Estabilización y el cambio de política

Al mismo tiempo que la Europa democrática intentaba desarrollar el transporte de gas desde Argelia, en el caso español empezaba su proceso de liberalización económica, vía el Plan de Estabilización de 1959, que conduciría al desarrollismo de los sesenta.

La senda española era distinta de la europea, mientras Europa pensaba en el gas natural, España, la España oficial, pensaba en el gas envasado, constituyendo Butano, S.A (1957), para distribuir en el país los gases licuados del petróleo inicialmente de la refinería de Escombreras. El propano-butano en aquel momento era un gas residual obtenido en la refinería sin un valor comercial claro, posteriormente sería una magnífica materia prima petroquímica.

Desde la perspectiva pública tenía una gran ventaja, acercaba a dos entes de poder en España: REPESA, que lo producía y que dependía del INI, y la CAMPSA, que disponía del monopolio de petróleos, y por tanto de la distribución, que estaba en el ámbito del Ministerio de Hacienda, la sociedad sería 50/50⁷. El nuevo producto consiguió

⁶ En 1954 ya se había constituido el FLN (Front de Libération Nationale), que conseguiría la independencia de Argelia en 1962. Argelia nunca fue administrativamente una colonia de Francia, sino que tenía la categoría de Departamento.

⁷ La participación de REPESA en Butano, S.A. se mantuvo hasta 1973, en que se constituyó ENPETROL, momento en que la participación de REPESA fue transferida directamente al INI.

una penetración muy rápida en el mercado español, siguiendo una clara y acelerada curva logística. España aún estaba basada en la cocina con carbón, dada la poca difusión sobre el territorio del gas manufacturado. El gas envasado era, y es, un recurso de país pobre, existe una clara correlación negativa entre renta per cápita y consumo de gas envasado. El sesgo en el enfoque condicionaría la estructura energética española durante muchos años, y generaría un actor, Butano, con muchos intereses y evidente soporte político.

La liberalización económica se puso en marcha con un cambio relevante del Gobierno español en 1957 que situó como ministros, a Mariano Navarro Rubio, Alberto Ullastres y Laureano López Rodó. Los planes de apertura se estudiaron y pusieron a punto, incluyendo un cuestionario, aprobado en el Consejo de Ministros de 9 de enero de 1959, que se dirigió a las principales instituciones del país, con cuestiones sobre estabilización, liberalización e integración económica. La gran mayoría de las respuestas fueron positivas (Banco de España, Banco Urquijo, Banesto, etc.), la más crítica fue la respuesta del INI (Soto, 2006, pp. 16-17), «reducto del más puro pensamiento autárquico» (Martín Aceña, 2003, p. 5). Finalmente en julio de 1959 se aprobó el Plan de Estabilización que cambiaría las cosas para siempre.

En cuanto al gas de Argelia, los movimientos los inició el Ministerio de Asuntos Exteriores el 5 de diciembre de 1958, consiguiendo que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos acordase la constitución de una Comisión Interministerial para el estudio de las posibilidades de la conducción del gas natural del Sahara a través del territorio español⁸.

Prácticamente, de forma inmediata, realizó un movimiento la Secretaría General del Movimiento, haciendo de anfitrión, el 23 de febrero de 1959, de la conferencia en Madrid de Maurice Lemaire, ex ministro de Reconstrucción Nacional de Francia y miembro del Consejo de Europa, presentando el proyecto Eurafrigaz⁹ (Suárez Candeira, 1988, p. 346)¹⁰. El 25 de febrero de 1958, Lemaire pronunció una conferencia similar en el Instituto Francés de Barcelona, indicando que «Barcelona es la ciudad más privilegiada de todo este sistema europeo» (Voltes Bou, 1959), y explicando que se pensaba constituir

⁸ Fue designado presidente Pedro Cortina Mauri, subsecretario de Asuntos Exteriores, constituyéndose la comisión en los primeros días de enero de 1959.

⁹ Poco antes el ministro Secretario General del Movimiento había cenado en París con Lemaire. La conferencia se desarrolló en la Casa Sindical.

¹⁰ En aquella época Daniel Suárez Candeira era Jefe Nacional del Sindicato Vertical de Agua, Gas y Electricidad desde 1954. Habiendo recibido el 18 de julio de 1958, la Encomienda de la Orden Imperial del Yugo y de las Flechas.

una sociedad supranacional abierta a los inversores, públicos o privados, interesados en el proyecto. Otra vez aparecía la ciudad de Barcelona.

También el Ejército dejó oír su voz, aunque pueda parecer extraño en términos actuales. En julio de 1959, el Teniente Coronel José Rey de Pablo-Blanco publicó en la revista Ejército un artículo favorable al proyecto *Eurofrigaz*, indicando que el suministro de energía: «que para Europa es de gran importancia en tiempos de paz, puede ser decisivo en caso de guerra. Sin energía barata la gran máquina industrial de Europa occidental no puede moverse. Recuérdese el caso de la crisis de Suez, cuando hubo de ser racionada la gasolina.» (Rey de Pablo-Blanco, 1959, pp. 76-77).

Pero la definitiva implicación en el proyecto vino de la parte privada y fue liderada por el Banco Urquijo, Catalana de Gas y Electricidad y Pere Duran. El 27 de junio de 1960, el Consejo de Delegados de ASSEMI aceptó la entrada en la asociación del Banco Urquijo, representado por Pere Duran Farell y Jaime Mac-Veigh Alfós¹¹. Posteriormente, en noviembre de 1960, ya fue Catalana de Gas y Electricidad como empresa gasista española que fue aceptada como miembro del *Comité Industriel Européen pour l'utilisation du gaz du Sahara*, de la ASSEMI, que impulsaba la conexión de Argelia con España y con Sicilia.¹²

Finalmente, la reacción del INI apareció con retraso, creando en 1960 la Oficina Técnica de estudios sobre el gas natural y sus aplicaciones, para concentrar la información sobre el tema del gas natural (Suárez Candeira, 1988, p.342), cuando ya Catalana de Gas estaba situada sobre el proyecto de Argelia.

Durante aquellos años, la confrontación para conseguir la liberación de Argelia, liderada por el FLN, que se había iniciado en 1954, fue desarrollándose con gran dureza. Para intentar aportar a la solución volvió el general Charles de Gaulle a la presidencia de Francia, creando la Quinta República (1958), pero finalmente se proclamó la independencia de Argelia (1962).

En aquel contexto, las cosas cambiaron, Francia abandonó el proyecto *Eurofrigaz*, y se tuvo que recomponer la situación. Pere Duran Farell, ya consejero delegado de

¹¹ Pere Duran sería el hombre del gas, iniciando así su recorrido, representando los intereses de Catalana de Gas y Electricidad, participada del Urquijo en la operación (Fàbregas ,2104a). Jaime Mac-Veigh, era un asesor externo del Urquijo en temas nucleares. (AHFGNF.PD.31.ASSEMI) (AHFGNF: Archivo Histórico Fundación Gas Natural Fenosa).

¹² En el Comité de Gas participaban desde el inicio las grandes compañías gasistas europeas: Rhurgas, Distrigaz, Societa' Italiana del Metano (SOCIM), Montecatini, y Gaz de France con sus filiales Comes y Semarel, creadas para la comercialización y el estudio de mercados del gas argelino (Duran Farell, 1990)

Catalana de Gas y Electricidad, que durante aquellos años había ido estableciendo relaciones personales con los líderes del FLN, partía con ventaja para los pasos siguientes. También aparecieron nuevos elementos como la posibilidad de realizar el transporte de gas en buques metaneros con técnicas criogénicas (1960).

Con la aprobación del Plan de Estabilización, también la época autárquica de la economía española empezaba a llegar a su fin, y con ella su principal defensor, el INI y su presidente Suanzes. Como se ha señalado «Se ha presentado la política autárquica como la respuesta inevitable de un país aislado pro la guerra mundial. Tal explicación impediría entender por qué se prolongó tanto su vigencia. Lejos de ser una necesidad, la política de autarquía suponía un despilfarro tanto mayor cuanto mayores eran las escaseces. En un país en el que reinaba el hambre, escaseaba el vestido y faltaba el cobijo se decidió invertir grandes sumas para que pasado mañana no faltase la gasolina de pizarras bituminosas.» (Schwartz et al., 1978, p. 34).

El importante Informe del Banco Mundial (1962) añadía elementos al propugnar igualdad competitiva entre el INI y la empresa privada. En definitiva, progresiva eliminación del trato de favor. El nombramiento de Gregorio Lopez Bravo como ministro de Industria (1962) aceleró la liberalización del marco de referencia de la industria del país, culminando el cambio. Los enfrentamientos Suanzes-López Bravo fueron permanentes, en sectores tan distintos como el acero o el gas. También el I Plan de Desarrollo 1964-1967, publicado en 1963 estableció el principio de subsidiariedad para las iniciativas empresariales públicas. Finalmente Suanzes presentó su dimisión a Franco, como tantas otras veces, pero esta vez se le aceptó de forma prácticamente inmediata (1963). Una época había terminado, pero el INI no pasaría de Presidencia al Ministerio de Industria hasta 1968.

Uno de los actores de la parte sindicatos-INI, Daniel Suárez Candeira, escribió que el advenimiento de López Bravo produjo que «el planteamiento que se había previsto al objeto de llevar a cabo la introducción del gas natural en España a través de una entidad estatal, fue totalmente modificado, de acuerdo con las nuevas ideas y resoluciones del Sr. López Bravo» (Suárez Candeira, 1988, pp. 354-356). Sin embargo, hasta el momento, no hay ninguna evidencia conocida de un movimiento desde la Administración pública para desarrollar ningún proyecto concreto en aquella época.

El proyecto privado, Libia-Barcelona

La independencia de Argelia, el avance tecnológico en el transporte criogénico y el descubrimiento por la actual Exxon de reservas de gas natural en Libia (1959), dieron lugar a la constitución de un proyecto de transporte del desierto a la costa libia, donde se construiría una planta de regasificación en Marsa-el-Brega, y un transporte en metanero a Italia (La Spezia) y Francia (Fos). La oposición del general de Gaulle a depender de una compañía americana y la habilidad de Pere Duran, representando a Catalana de Gas y Electricidad, cambio el destino de Francia a España (Barcelona), permitiendo así avanzar la era del gas natural en el país. Catalana de Gas avanzó con Libia, pero continuó manteniendo la relación con Argelia, esperando mejores momentos.

El proyecto de Libia inició su recorrido real cuando Catalana de Gas solicitó al Gobierno español la concesión administrativa para la recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado y su distribución, utilización y venta. También solicitó que se pudiese transferir a una sociedad donde fuera mayoritaria, y que se autorizasen las instalaciones necesarias para separar del gas de Libia, el propano y el butano que llevaba asociado y que debía venderse al Monopolio, y así conseguir el metano, realmente el gas natural (Fàbregas, 2014a, pp. 96-97).

La tramitación fue compleja, CAMPSA y Butano se opusieron, argumentando que el gas natural era un producto del Monopolio de Petróleos, y que el proyecto lo podían y lo debían hacer ellos, también argumentaban que la concesión la debía otorgar el Gobierno y no el Ministerio de Industria. En el trámite de información pública Butano se opuso con fuerza (1965-1966)¹³, con el soporte del subsecretario de Hacienda de la época, que pidió a la Dirección General de lo Contencioso un informe favorable a las tesis de Butano. Pero Industria apartó a Hacienda de la tramitación¹⁴. Finalmente, la concesión fue otorgada a Catalana de Gas por una Orden del Ministerio de Industria de 10 de mayo de 1966.

Para avanzar decididamente el proyecto, se suscribió un contrato de suministro con Exxon, y se constituyó la sociedad Gas Natural, S.A. que llevaría a término, el

¹³ AHPF.Valero.1972.03.14 (AHPF: Archivo Histórico Pere Fàbregas)

¹⁴ El subsecretario de Hacienda era Luis Valero Bermejo, falangista recalcitrante, y que continuará apareciendo en esta historia, mientras que el ministro de Industria era Gregorio López Bravo, adalid de la liberalización.

proyecto en España, con participación de Catalana de Gas y Electricidad, Exxon, y los bancos Urquijo, Hispano Americano y Popular Español (1965).

Simultáneamente Catalana de Gas y Electricidad seguía manteniendo relaciones y negociando con la compañía estatal argelina Sonatrach, con la que consiguió unos principios de acuerdo en 1966.

En los años posteriores se construyó la planta de regasificación de Barcelona, se instalaron las redes necesarias y se preparó el mercado para la introducción del gas natural, objetivo que se alcanzó en 1969 con la llegada del primer metanero a la planta de Barcelona, puesta en marcha con un proyecto de iniciativa privada.

La compleja discusión de si el gas natural debía estar incluido en el Monopolio de Petróleos o no, terminó en que no estaba incluido, por tanto, podía desarrollarlo una empresa privada si se la autorizaba mediante el régimen de concesión administrativa como fue el caso (Fàbregas, 2017, pp. 40-41). Extrañamente en 1967 también se decidió que el gas natural debía pagar un canon a la Renta de Petróleos, que era el instrumento económico del Monopolio.

Cuando el general Franco realizó la inauguración oficial de la planta de Barcelona en junio de 1970, el sentimiento era que las discusiones de quien tenía que hacer qué, habían terminado. La empresa privada realizaba su proyecto, el proyecto que había construido pieza a pieza desde su inicio, y la empresa pública que no había hecho nada más que oponerse a todo, pero sin construir una alternativa, seguía con su actividad centrada en el butano, producto que sí que proviene del petróleo, no como el gas natural, que puede producirse asociado o no con el petróleo, pero en ningún caso, es un derivado del petróleo. El futuro, sin embargo, produciría nuevas lecturas y nuevas realidades.

La nacionalización, primeros escauceos

En el cambio de Gobierno de 1969, Gregorio López Bravo dejó Industria para pasar a Asuntos Exteriores, siendo nombrado nuevo ministro de Industria, José M. López de Letona, que en pocos meses designaría a Claudio Boada como nuevo presidente del INI. Casi inmediatamente, la línea de las decisiones empezó una nueva involución.

El talante del nuevo equipo quedó patente en la adjudicación de la nueva refinería de petróleo que debía ubicarse en Cataluña. A inicios de los sesenta se habían adjudicado dos refinerías públicas (La Coruña y Puertollano, 1961-1963), posteriormente cuatro privadas (Algeciras, Castellón, Huelva y Bilbao, 1964-1968). Para la última, la más

próxima al centro de consumo más importante de la península que era Barcelona, se cambió el criterio, y volvió a ser adjudicada al sector público (Tarragona, 1971), dando como única explicación el ministro que: «el INI está llamado a intervenir siempre que el interés nacional lo haga aconsejable» (Fàbregas, 2014a, pp-115-120).

La situación en 1971 era de una cierta complejidad, con distintos elementos afectando a la realidad:

- El Ministerio de Industria y el INI veían con mejores ojos el crecimiento del sector público industrial que en la época anterior. La adjudicación de la refinería de Tarragona era un importante ejemplo.
- En puestos clave estaban, Luis Valero Bermejo, como presidente de REPESA¹⁵; y José García Hernández, presidente de Butano¹⁶. Que creían firmemente que el gas natural debía ser un producto del Monopolio de Petróleos, y que lo debía administrar Butano. Que a Catalana de Gas, en su caso, se la tenía que congelar en su ámbito de Barcelona y restringirla como mucho a la distribución.
- En mayo de 1971, Industria y Hacienda, según García Hernández tuvieron conversaciones para actuar en el sector del gas natural: «sobre la base de ir a una nacionalización del gas natural y fundamentalmente de que fuera una empresa estatal ...»¹⁷
- En el último trimestre de 1971, Butano tuvo contactos con el Ministerio de Exteriores español, y con Argelia, intentando introducirse en una actividad en que el interlocutor histórico claro era Catalana de Gas y Pere Duran, como le explicaron todos sus interlocutores.
- La Orden Ministerial de 20 de diciembre de 1971, que otorgaba al grupo Catalana de Gas, la concesión para la distribución en siete municipios cercanos a Barcelona, permitiendo la ampliación del área de servicio, acabó de inflamar los ánimos.

¹⁵ Luis Valero, era aquel Subsecretario de Hacienda que había intentado ayuda a Butano contra Catalana de Gas en el trámite de la concesión del proyecto de gas natural de Barcelona. Falangista acérrimo, amigo de José Antonio Girón de Velasco, al que acompañaría como Secretario de la Confederación Nacional de Combatientes. Defensor a ultranza del Monopolio de Petróleos y de la intervención del Estado en la economía. Su talante político puede evaluarse con el libro que publicó en los primeros años de democracia, titulado *La Constitución y los siete enanitos* (1978).

¹⁶ José García Hernández, también de larga trayectoria política en el franquismo. Acabaría como vicepresidente 1º del Gobierno y ministro de la Gobernación en el Gabinete de Arias Navarro.

¹⁷ AHPF.Valero.1972.02.24 y 1972.02.29

En este contexto, en febrero de 1972, Pere Duran Farell, finalmente terminó su negociación para suscribir un contrato de suministro de gas argelino a España, negociación que había durado diez años, desde la proclamación de la independencia en el país del Magreb.

Con todos estos elementos, la situación estalló. José García Hernández envió una carta al ministro de Hacienda (Alberto Monreal) dándole cuenta de una reunión con el ministro de Industria (López de Letona). En la carta el presidente de Butano, insinúa una posible actuación impropia de López Bravo, a la sazón ministro de Exteriores, indicando: «que no tenía recelo alguno en cuanto a la pulcritud de la conducta del actual equipo del Ministerio de Industria [López de Letona], si bien mis reservas y pensamientos eran muy distintos en relación a otra etapa [López Bravo]»¹⁸. Franco decide que se ha faltado a la confianza en su ministro López Bravo y decide la dimisión de Valero Bermejo y de García Hernández, dimisión que se consumará después de unos meses y de un gran número de movimientos y dificultades. Años más tarde volverán a aparecer.

A pesar del movimiento en falso de García Hernández, sí que había un movimiento de fondo, pues, tan sólo cuarenta días más tarde, el 23 de marzo de 1972 el INI constituyó la Empresa Nacional del Gas, S.A (ENAGAS), en la notaría de Blas Piñar. ENAGAS tenía la finalidad de ser el instrumento del Estado cuando quisiese actuar en el sector del gas natural, aunque siguiendo el principio de subsidiariedad. Evidentemente, no se incluyó el gas natural en el Monopolio de Petróleos, ni se le asignó función alguna en el sector del gas natural a Butano S.A, Como primer presidente se designó a Rafael del Pino, consejero delegado, Mariano Rubio, y director financiero, Carlos Bustelo, todos ellos personajes de largo recorrido, y que en su día se les adscribió a la denominada *beautiful people*¹⁹.

Finalmente, constatar que a pesar de todos estos movimientos, el 14 de abril de 1972 se realizó la definitiva firma entre Sonatrach y Gas Natural S.A., del contrato de suministro de gas natural de Argelia con destino a Barcelona, por vía marítima.

¹⁸ AHPF.Valero.1972.02.09

¹⁹ Rafael del Pino, era en aquellos momentos, el fundador y presidente de Ferrovial, Mariano Rubio posteriormente fue gobernador del Banco de España, y Carlos Bustelo, en su momento, sería ministro de Industria y Energía

La nacionalización, etapa definitiva

A lo largo de 1973 se sucedieron diferentes fenómenos que produjeron un relevante cambio de escenario. En octubre apareció con fuerza la primera crisis de la energía, mientras que en diciembre se produjo el asesinato de Carrero Blanco, en aquel momento presidente del Gobierno. El Consejo del Reino, conforme a la legalidad de la época, propuso como candidatos de la terna para designar al nuevo presidente del Gobierno, a: Carlos Arias, que fue el designado finalmente, y también, a José Solís, y a José García Hernández, que fue designado posteriormente vicepresidente primero en el Gobierno Arias. En base a qué circunstancias un presidente obligado a dimitir de Butano, pudo llegar a candidato a la presidencia del gobierno, no está aún bien explicado, pero demuestra la gran incidencia del personaje en aquellos años.

Las presiones de Luis Valero a Carlos Arias con sus argumentos de siempre empezaron con un carta de siete páginas a los cuatro días de ser nombrado en enero de 1974. A los pocos meses, en junio, Luis Valero ya fue nombrado nuevo presidente de ENAGAS y Butano, su línea era la de siempre, la fusión de ENAGAS y Butano, y la nacionalización del sector. La situación y las presiones políticas fueron *in crescendo* durante los meses siguientes²⁰.

Casi inmediatamente, se especuló con una posible entrada de ENAGAS en el accionariado de Gas Natural o de Catalana de Gas y Electricidad. Pere Duran luchó para mantener la independencia de las empresas que presidía, y lo consiguió parcialmente en diciembre de 1974. El Estado no entraría en sus empresas, pero a base de ceder a ENAGAS la cabecera del sector, los contratos de importación de gas natural y la planta de regasificación de Barcelona. La negociación se prolongó a lo largo de un año, y finalmente, el uno de diciembre de 1975 se firmaron los contratos. Pero también era una nueva época, por otros motivos, diez días antes, había fallecido el general Franco, y España empezaba un largo camino hacia la democracia.

²⁰ El posicionamiento de Luis Valero puede deducirse viendo algunas de las personas que con él compartieron ser padrinos de la boda de su hijo: Alejandro Rodríguez de Valcárcel, presidente de las Cortes y del Consejo del Reino; José García Hernández, vicepresidente primero del Gobierno y ministro de la Gobernación, y José Antonio Girón de Velasco, consejero del Reino (ABC, 1 de junio de 1975)

La gestión pública de la cabecera del sector

Desde su creación en 1972, ENAGAS no había desarrollado mucha actividad, realmente tampoco hubiese podido con el pequeño capital social que la había adjudicado el INI. En definitiva, hasta que se compraron las instalaciones de Gas Natural S.A. (1975), la empresa pública no había construido ninguna instalación industrial, ni había suministrado gas a nadie, ya que no tenía ni gas ni clientes.

La grandiosidad de los planteamientos de Luis Valero hicieron que donde la empresa privada tenía un contrato de suministro con Argelia de 1.000 millones de m³ anuales se pasase a 4.500; y que donde se aprovechaba el excedente de una línea de licuefacción que se había construido para exportar a Estados Unidos y que por tanto, disponía de un precio marginal, tuviese que ser sustituida por una nueva línea dedicada con el aumento correspondiente de precio que prácticamente se multiplicó por tres veces.

También se presentó un ambicioso Plan Nacional de Gasoductos 1976-1978, que planteaba conectar el único punto de suministro del sistema, la planta de Barcelona, con Valencia y el País Vasco, una obra de unos 1.000 km, en dos años. Realmente el gasoducto se ejecutó con una importante lentitud no siendo inaugurado hasta 1984, cuadruplicando los años previstos de construcción. Otro elemento negativo, era la financiación de ENAGAS, su accionista único el INI, la mantenía con un ridículo capital de 100 millones de pesetas, mientras su deuda llegó a alcanzar rápidamente los 30.000 millones de pesetas, eso sí con aval del INI. Un increíble ratio de endeudamiento del 99%.

Discursos y contratos grandilocuentes, pero con ejecuciones poco eficaces tanto en las redes de suministro, como en el desarrollo del mercado y la estructura financiera. Las consecuencias se verían más adelante.

Adicionalmente, estaba la política, y la deriva política de Valero se fue acentuando después de la muerte de Franco y de la pérdida de la vicepresidencia del Gobierno que ocupaba García Hernández en el primer Gobierno de la Monarquía de diciembre de 1975. Sus posiciones públicas eran muy inmovilistas y de enfrentamiento o ridiculización de la democracia y de la monarquía, todo lo cual fue debilitando sus posiciones hasta que, ya con Adolfo Suárez como presidente del Gobierno, en enero de 1977, Luis Valero dimitió,

o le hicieron dimitir, de sus cargos²¹. Para sustituirlo, fue designado presidente de ENAGAS, Santiago Foncillas y vicepresidente ejecutivo, Joaquín Abril Martorell.²²

La situación de ENAGAS en aquellos años exigía encarar un rápido crecimiento del sector del gas natural, por diferentes motivos, tanto por los compromisos que se habían adquirido con la Sonatrach argelina, como por el pertinaz retraso que presentaba la situación del gas en España con relación a los niveles de la Europa comunitaria.

En 1978, a las puertas de la segunda gran crisis de la energía, la provocada por el advenimiento de Jomeini en Irán (1979), la estructura energética española dependía del petróleo 15 puntos más que la media europea, y esto provenía de que disponía de 15 puntos menos de gas natural que Europa en su suministro. En el sector del gas, si en Europa el consumo era un 93% de gas canalizado (básicamente gas natural), en España el 66% era de gas envasado (propano-butano).

Toda esta situación dio lugar a que se proyectase un importante crecimiento del sector en el Plan Energético nacional de 1979, previendo pasar en diez años de 15.000 millones de termias (1977) a 53.900 (1987), lo que multiplicaba por tres veces la demanda del sector²³. Sin embargo, estas cifras representaban tan sólo pasar de un 2,1% de gas natural (1977) en la estructura de energía primaria a un 5,3% (1987), cuando Europa ya estaba a nivel del 19%, en aquellos últimos años de los setenta. Pero, fueran o no ambiciosas estas cifras, en la realidad no se consiguió nunca alcanzar más del 50% de las previsiones.

Otro problema añadido fueron los precios, la conferencia de la OPEC en Argel en 1980, estableció que los precios del gas natural no debían seguir los precios del fuel oil, sino los de un producto de más calidad ambiental como el gas oil, esto produjo que los precios de la importación de gas natural en España pasasen en dos años de 0,58 ptas./termia a 1,92 con un crecimiento de más de tres veces. Y era la energía para la que se tenía que abrir mercado y desplazar a la competencia. La situación no tenía nada de fácil.

²¹ Luis Valero se despidió publicando un dossier con más de cien páginas de información, cartas y documentos de su lucha por la nacionalización del gas. El gesto fue contestado desde Diario16 con un artículo sin firma titulado «Sin cuenta ni razón, o los arrecogíos del beaterio del INI», publicado el 5 de febrero de 1977, en que se concluía que parecía que Valero Bermejo y su amigo García Hernández opinaban que: «la revolución nacional-sindicalista sigue pendiente también en el campo de los hidrocarburos gaseosos».

²² Joaquín Abril Martorell, era hermano de Fernando Abril Martorell, entonces ministro de Agricultura y posteriormente vicepresidente del Gobierno, normalmente era el gerente de las campañas electorales de la UCD. De talante algo obsesivo las proyecciones estratégicas de ENAGAS en la época superaban el horizonte de los siglos, con previsiones detalladas año a año. La politización de ENAGAS continuaba.

²³ Unidades: 1kWh = 0,86 termias; 1 bcm = 1000 millones de m³; 1 euro = 166,386 pesetas

Un nuevo protagonista apareció en 1991, cuando se constituyó el Instituto Nacional de Hidrocarburos, para realizar la política del Estado en este sector, petróleo y gas, designándose presidente a Claudio Boada.

La crisis de ENAGAS con Argelia

En octubre de 1982, el PSOE liderado por Felipe González, ganó las elecciones legislativas. En su programa energético, había una mayor tendencia hacia el gas natural, con mayores calidades ambientales que el petróleo, y unas mayores reservas y dudas sobre la energía nuclear.

Los problemas para el gas natural empezaron a aparecer de forma inmediata en 1983. La Sonatrach argelina y ENAGAS se enzarzaron en una dura discusión que duraría dos años. Sonatrach veía que la sociedad estatal española no le retiraba las cantidades de gas contratadas, porque no había ni desarrollado el mercado, ni construido los suficientes gasoductos, con lo cual sus ingresos se resentían, disponiendo de una cláusula *take or pay*²⁴ que protegía su posición. Por su parte ENAGAS no aceptaba que los argelinos le facturasen el precio internacional que pagaban otros países con los importantes aumentos de los últimos periodos. La discusión pasó con el tiempo a nivel político, entre los dos gobiernos, con una conocida visita del vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra a Argel.

Las situaciones eran de una gran dureza, por un lado el PSOE tenía una larga tradición de apoyar a Argelia en el discutido tema del Frente Polisario y el antiguo Sáhara español. Adicionalmente había personas que creían que todo aquello no valía la pena y que el gas natural era poco importante en España, y que lo que se tenía que hacer era sencillamente hacerlo desaparecer, y sustituirlo por otras energías. En esta postura ya había estado Miguel Boyer cuando era director de Planificación en el INH de Claudio Boada. Pero, en aquellos momentos, Boyer, ya era el importante ministro de Economía y Hacienda del Gobierno, que acababa de incautar Rumasa a Ruíz Mateos.

Finalmente se impuso el sentido común, España no podía renunciar a una fuente de energía como el gas natural, que representaba el 20% del consumo de energía en Europa, y cuya falta producía un gravísima mayor dependencia del petróleo de la economía española. Desde otra perspectiva, quemar fuel en la industria era una gran

²⁴ La cláusula *take or pay*, protegía al vendedor frente a incumplimientos del comprador, disponiendo que las cantidades contratadas si no se podían retirar, se debían pagar igualmente.

fuente de contaminación, mientras que el gas era la energía fósil más limpia que existía en aquellos momentos.

Otro elemento, fue la situación del sector eléctrico, que había ido avanzando en la construcción de centrales nucleares con un ritmo de inversión que sobrepasaba las capacidades financieras del sector, y que podía producir un fenómeno de *cross-default* financiero hundiendo la capacidad del Reino de España de salir a los mercados financieros internacionales.

En definitiva, se debía parar por motivos financieros la carrera nuclear, lo cual ligaba con los principios ideológicos defendidos por el PSOE, y también reducir el riesgo de dependencia del petróleo. La solución pasaba por introducir una energía limpia, el gas natural, y que diversificaba la oferta, haciendo nuestro suministro energético más homologable con el normal en la Union Europea, club al que España esperaba incorporarse en pocos años.

Con todos estos elementos, finalmente en 1985 se llegó a un acuerdo que implicaba el pago por España de una indemnización a Argelia de 500 millones de US\$, más la aceptación de los precios internacionales del gas natural, dando facilidades la Sonatrach en suavizar el *build up* del contrato, y su duración pactando un alargamiento de seis años, lo que reducía de forma importante el riesgo de posibles posteriores incumplimientos.

El esfuerzo público-privado en el desarrollo del sector

Pero para que todo fuese posible el sector del gas natural tenía que crecer fuertemente en los años siguientes, realizando un esfuerzo de inversión y *marketing* que permitiese recuperar el tiempo perdido con la gestión pública de la cabecera del sector desde 1975.

Para todo ello, el ministerio de Industria, dirigido inicialmente por Carlos Solchaga, y posteriormente por Joan Majó, ya había iniciado un año antes, en 1984, unos importantes grupos de trabajo²⁵ entre las empresas públicas y privadas del sector y la propia Administración Pública para definir: que objetivos de crecimiento creíbles se

²⁵ A nivel de ejemplo, el Grupo de Trabajo de Márgenes estaba compuesto por Nemesio Fernández Cuesta (Ministerio de Industria y Energía) Juan A. Odriozola (SEDIGAS) Pere-A. Fàbregas (Catalana de Gas y Electricidad), Alberto Valdés (Gas Madrid), Antonio Blanco (Butano), y representando a ENAGAS, Antonio Téllez, Félix Ibáñez y Antonio González-Adalid.

podían plantear, con que esfuerzos de inversión y *marketing*, y con qué marco de precios de venta (tarifas) y precios de compra del gas natural a ENAGAS (precios de cesión).

También se afrontó la organización del sector manteniendo a la Empresa Nacional del Gas en cabecera, pero permitiendo la distribución industrial en Cataluña y Euskadi a Catalana de Gas y Electricidad y a la Sociedad del Gas de Euskadi. En distribución, se permitía la entrada de Butano en algunas compañías privadas, y se buscaba la integración de las sociedades para buscar un nivel mínimo de dimensión, de corte autonómico, que permitiese sumar esfuerzos.

En definitiva, la construcción de una gran dinámica público-privada, construida desde las mesas de negociación y diálogo, para permitir el crecimiento del sector, desde un marco de referencia de estabilidad económica y estímulos a la eficiencia y al crecimiento.

Finalmente el *Protocolo de Intenciones para el desarrollo del gas en España* se suscribió el 23 de julio de 1985, sus grandes principios pasaban por aumentar el peso del gas natural en España «hasta niveles próximos a los alcanzados en los países europeos», y además, «posibilitando el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por nuestro país».

Los resultados fueron espectaculares, en el período 1985-1990, con una inversión de unos 100.000 millones de pesetas, el consumo de gas natural en España se multiplicó por 2,5 veces, consiguiendo 500.000 nuevos clientes, construyéndose 5.000 km. adicionales de red, e iniciando el suministro en 250 nuevos municipios (Fàbregas, 2012). En seis años, cumplir el contrato con Argelia, ya no fue un problema.

La entrada en Europa y la privatización

Pero mientras el sector del gas parecía encarrilado definitivamente, en otro frente se iniciaron los movimientos para la definitiva incorporación de España a la Comunidad Económica Europea, que se consumó con la firma del oportuno Tratado en 1985, y el ingreso efectivo en 1986.

La entrada implicaba que empezaba la cuenta atrás para desmontar, el Monopolio de Petr6leos, la obra de 1927, de Jos6 Calvo Sotelo como ministro de Hacienda en la dictadura de Primo de Rivera. Era la gran peculiaridad espa1ola, Europa no aceptaba los monopolios de Estado. El gran opositor a la introducci3n por una compa1a privada del

gas natural en España en los años sesenta, debía desaparecer porque su actividad se convertía en ilegal desde la perspectiva europea. Desapareció en 1993.

La respuesta del Gobierno fue la constitución de Repsol (1987) para agrupar los activos del Estado en el sector petróleo, que posteriormente sería privatizada en sucesivas láminas de *OPV* en el periodo 1989 a 1997. La incorporación de ENAGAS al grupo se estudió con énfasis desde el INH, pero la mala situación patrimonial y financiera de la compañía aconsejaron finalmente no incluirla porque podía dificultar la transacción.

En los años siguientes, ante el temor a la entrada de las compañías europeas en España, y la falta de dimensión de las empresas españolas en el contexto internacional, se produjeron importantes movimientos estratégicos de posicionamiento. En el gas, primero Repsol tomó una posición importante en Gas Madrid, mientras que La Caixa hacía lo propio en Catalana de Gas, lo que condujo finalmente a la unión de las dos compañías. Catalana de Gas absorbió a Gas Madrid (1991), cambiando posteriormente su nombre a Gas Natural SDG, S.A. (1992).

La fusión de las dos primeras sociedades del sector, con socios importantes, dio lugar a una gran compañía que pudo activar aún más la velocidad de crecimiento del gas natural en España e iniciar casi de forma inmediata, el primer proceso de internacionalización de una empresa de gas española, con la adquisición en un *tender* internacional de casi un millón de clientes de gas en Buenos Aire (Argentina).

En este contexto, ENAGAS, que estaba aún en el patrimonio del Estado, al no poder incorporarse al grupo Repsol por su mala situación financiera, presentaba una situación difícil. Había iniciado la construcción del gasoducto Magreb-Europa, para el suministro de gas argelino por gasoducto, con un trazado de Argelia-Marruecos-Estrecho de Gibraltar-España-Portugal. La obra era de una gran envergadura, la situación financiera de ENAGAS, como siempre muy compleja, pero es que además el riesgo Argelia había crecido fuertemente aquellos años²⁶ y debía buscarse una solución.

La solución pasaba por privatizar ENAGAS, vendiéndola al grupo Gas Natural, entonces empresa líder del sector en España, y con La Caixa y Repsol como accionistas

²⁶ La situación en Argelia, se había endurecido a partir de la primera ronda de las elecciones para la Asamblea Nacional en diciembre de 1991, que ganó el FIS (Frente Islámico de Salvación) con el 48% de los votos emitidos, y que perdió el tradicional FLN. La posibilidad de un Gobierno del FIS llevó al Ejército a invalidar el proceso electoral en enero de 1992, e iniciar una etapa de encarcelamientos y represión declarando el estado de emergencia, y disolviendo el FIS (1992). En definitiva, guerrillas, represión y prácticamente guerra civil, con asesinatos de intelectuales y de extranjeros. La situación continuó con una gran dureza hasta el nombramiento como presidente en 1999 de Abdelaziz Bouteflika, el veterano dirigente del FLN en la lucha contra Francia, con el que empezó la reducción de la intensidad del conflicto, hasta su progresiva desaparición en unos años.

de referencia. El problema apareció cuando en las valoraciones financieras de la transacción, el valor de ENAGAS resultó fuertemente negativo, con cifras de decenas de miles de millones de pesetas, por el riesgo de construcción (el gasoducto argelino no se había puesto en marcha), y también por el riesgo Argelia (en plena guerra civil). El único camino fue considerar el riesgo Argelia, un riesgo de Estado, y separarlo temporalmente de la transacción, para lo que se creó la empresa SAGANE (91% INH, 9% ENAGAS) como tenedora del proyecto hasta su puesta en marcha.

Finalmente Gas Natural SDG adquirió el 91% de ENAGAS por 51.233 millones de pesetas (1994). A finales de 1993 los resultados acumulados por ENAGAS en toda su historia eran unas pérdidas en su balance de unos 20.000 millones de pesetas. La politización, los problemas de gestión, los retrasos en decisiones estratégicas y, de forma muy importante, la mala financiación que le había otorgado el Estado eran las causas. Más adelante, ya durante el Gobierno del Partido Popular, dirigido por José M. Aznar, Gas Natural adquiriría el restante 9% de ENAGAS.

Las diferencias entre la gestión pública y la gestión privada aparecieron inmediatamente, con avances permanentes en el *management* de ENAGAS y la implantación de las mejores prácticas y la consecución de sinergias. En nueve años (1994-2003), se consiguió que el inmovilizado se duplicase, que las redes en funcionamiento se triplicasen y que las ventas se multiplicasen por tres veces y media. Un gran cambio, otra empresa, que finalmente salió a cotizar en bolsa en el año 2002.

La definitiva liberalización del sector gas en España

La integración de actividades del sector gas natural en España duró poco, pues la Unión Europea empezó a desarrollar el concepto de Mercado Único de la Energía con medidas legislativas que se iniciaron en 1996, y que España recogió ya con la Ley de Hidrocarburos de 1998²⁷, siendo uno de los primeros países de Europa en avanzar en esta nueva dirección.

La nueva Ley suprimió el carácter de servicio público del sector del gas, eliminando el régimen concesional, implementando el *unbundling* de las actividades de transporte, distribución y comercialización, es decir, separando el *carrier* del suministro, e implantando la figura del Gestor Técnico del Sistema. Las consecuencias de la nueva

²⁷ Ley 34/1998 de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos

ley fueron muy rápidas, en cuatro años se había liberalizado el 70% del sector del gas, consumándose el proceso en 2009, con la existencia de 32 comercializadoras registradas (Fàbregas, 2012).

Con el nuevo marco terminó una etapa, ENAGAS, el nuevo Gestor Técnico del Sistema, no podía estar en el ámbito de Gas Natural SDG, y fue progresivamente colocada a otros inversores en el mercado bursátil, iniciando una nueva vida de empresa privada independiente. Con el tiempo el gas continuaría su evolución, aproximándose a la electricidad y entrando en un proceso creciente de internacionalización, con nuevos retos y nuevos recorridos.

Conclusiones

La antinomia, la confrontación público-privado estuvo presente durante muchos años en el contexto de la introducción del gas natural en España, tanto para definir la conducción del proceso, como para la ejecución material del mismo. Por parte pública, con actuaciones de los defensores de la autarquía económica, del extraño montaje que representaba el Monopolio de Petróleos, o de los intereses de las propias empresas públicas; pero también, con las líneas de fuerza de ciertas ideologías como la falangista orientada al control por y desde el Estado de la economía, sus recursos y sus posibilidades.

Por parte privada, la defensa de que el Estado la dejase desarrollar sus proyectos, sin más intromisiones que las estrictamente necesarias e imprescindibles. Fueron años de gran confusión entre el Gobierno y Administraciones Públicas que son una cosa, y el Estado que debería ser otra cosa.

Algo puede ser público, y no ser de las Administraciones Públicas, sino de la sociedad, de la gente, de los ciudadanos. La confusión ideológica fue permanente, los planteamientos dogmáticos, también. Es erróneo considerar que para controlar algo que eufemísticamente denominaremos «servicio público» haga falta que la propiedad sea pública, lo que hace falta es que existe una regulación pública, que condicione la actividad y sus resultados, pero liberando los recursos financieros públicos para usos más necesarios.

¿Es correcta la teoría del monopolio de hecho? Si existe un monopolio, y alguien se puede apropiar de una renta monopolística claramente excesiva por falta de competencia, evidentemente podemos hablar de monopolio de hecho; pero si existe un regulador que no permite tal abuso, ya no existe la situación de monopolio de hecho.

Aunque es conocido, como indica la teoría financiera, que el principal riesgo para una empresa regulada, es el propio regulador (Fàbregas, 1984). Es un contexto que quizás merecería una reflexión.

Otra perspectiva, es la eficacia. Parece que cuando algo es público, retiene una mística diferente, que si es privado, cuando realmente la principal diferencia es que son personas distintas que administran las situaciones. Si son competentes, profesionales y eficaces pocas serán las diferencias, si por el contrario, son corruptos, poco eficientes, y con falta de capacidad de servicio, los resultados serán malos, sea pública o sea privada la propiedad de los activos y de los elementos adscritos a la actividad. El sector del gas natural con sus permanentes vaivenes público-privados es un buen ejemplo de cuando y donde se gestionó con mayor eficacia, y en qué momentos, con menos.

Bibliografía

- Comín, F., 2000. Los mitos y los milagros de Suanzes: la empresa privada y el INI durante la autarquía. *Revista de Historia Industrial* Núm. 18, pp. 221-245
- Duran Farell, P., 1990. La gasificación de España. *El País*, 7 de julio de 1990.
- Fàbregas, P.-A., 1984. Aplicación de la teoría financiera a la determinación de las tarifas de los servicios públicos. *Boletín del Instituto de Analistas de Inversiones*. Núm. 33, pp. 9-21
- Fàbregas, P.-A., 2012. El gas natural en España, de los últimos 50 años (1960-2010) a los caminos del futuro. *Curso de Verano Los recursos energéticos y naturales: pasado, presente y futuro*. Universidad Internacional de Andalucía, Torremolinos.
- Fàbregas, P.-A., 2014a. Pere Duran Farell. *Biografía*. RBA, Barcelona.
- Fàbregas, P.-A., 2014b. Gas Natural Fenosa, de Barcelona al mundo. Los primeros 170 años de historia. Gas Natural Fenosa, Barcelona
- Fàbregas, P.-A., 2017. La estrategia de la implantación de la industria del gas en España (1826-2010). En: Bartolomé Rodríguez, I., Fernández-Paradas, M. y Mirás Araujo, J. ((Eds.). *Globalización, nacionalización y liberalización de la industria del gas en la Europa Latina (siglos XIX-XXI)*. Marcial Pons, Madrid, pp. 21-44
- Fundación BBVA, 2013. *Values and Worldviews. Valores políticos-económicos y la crisis económica*. Fundación BBVA, Madrid-Bilbao
- González, M.J., 1979. *La economía política del franquismo (1940-1970)*. Tecnos, Madrid.

Martín Aceña, P., 2003. 1959: Sin plan de estabilización. Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.

Rey de Pablo-Blanco, J., 1959. España, cabeza de puente de la operación “Eurofrigas”. Revista Ejército. Año XX, núm. 234, pp. 76-77.

Schwartz, P. y González, M.J. 1978. Una historia del Instituto Nacional de Industria (1941-1976). Tecnos, Madrid.

Soto Carmona, A. 2006. No todo fue igual. Cambios en las relaciones laborales, trabajo y nivel de vida de los españoles: 1958-1975. Pasado y Memoria, Revista de Historia Contemporánea. Núm. 5, pp. 15-44.

Suárez Candeira, Daniel, 1988. Tiempo para el recuerdo. Madrid (no publicado)

UNESA, 2005. El sector eléctrico a través de UNESA (1944-2004). UNESA, Madrid

Viñas, A., 1980. Autarquía y política exterior en el primer franquismo (1939-1959). Revista de Estudios Internacionales. Núm. 1, pp. 61-92.

Voltes Bou, P., 1959. «Barcelona es la ciudad de posición más privilegiada de todo este sistema europeo» Manifestaciones de M. Lemaire a La Vanguardia. La Vanguardia, 26 de febrero de 1959.