

ADAPTACIÓN Y EXTINCIÓN DEL MONOPOLIO DE PETRÓLEOS

Ceferino Argüello Reguera

Señora Presidenta, señoras, señores y amigos:

El contenido de mi intervención se ceñirá a intentar explicar las medidas adoptadas en el periodo 1981 /1992 durante el cual se inició el proceso de adaptación del Monopolio de Petróleos español que culminó con su total extinción. Pero antes de entrar en el tema, deseo manifestar mi adhesión al Proyecto que hoy se presenta, y que persigue la conservación y puesta a disposición de quien desee consultarla la documentación relativa al Monopolio generada durante su larga vida en el seno de CAMPSA y de la Delegación del Gobierno. Creo sinceramente que la labor de la CNE y de CLH es digna de aplauso y agradecimiento.

La candidatura de España a la entonces Comunidad Económica Europea no dejaba opción en lo que respecta a la necesidad de cambios profundos en el Monopolio de Petróleos, con el mercado como punto de referencia. Y ello era así, porque la actividad desarrollada por los distintos agentes que de una u otra forma se integraban dentro de aquél, configuraban un modelo peculiar, muy alejado de las exigencias comunitarias.

En el inicio de la década de los ochenta del pasado siglo, la situación se caracterizaba, dicho de manera resumida, de una parte por la existencia de múltiples agentes económicos, desconectados entre sí y del mercado, a lo largo de la cadena del negocio petrolero; y de otra por la descoordinación de la dirección de las múltiples empresas del sector público, ampliamente mayoritario en el sector petrolero.

La primera medida adoptada fue la de poner orden en el sector público, y se materializó en la creación, en 1981, del Instituto Nacional de Hidrocarburos, que asumió las oportunas competencias racionalizando la organización y dirección de las compañías petroleras públicas.

La creación del Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH) era necesaria, pero ni mucho menos suficiente si lo que se perseguía era que las empresas españolas compitieran en un futuro en el mercado, para lo cual se haría necesario estructurarlas de manera que su actividad integrara las diferentes fases del negocio petrolero y adquirieran dimensión suficiente. En este terreno, la aparición de INH no cambió la situación en lo referente a la integración vertical, puesto que el esquema era el de siempre:

- Las refinerías vendían su producción al Monopolio, en cantidades predeterminadas y a los precios resultantes de incluir como componentes de los mismos tanto costes como margen de refino. Una Junta presidida por el Delegado del Gobierno discutía, en relación con los precios, la aplicación de una fórmula elaborada en 1971 para tales propósitos. En consecuencia, los resultados de las compañías dependían de la fórmula, con independencia de lo que sucediera aguas abajo.
- La comercialización y distribución mayorista de los productos propiedad del Monopolio, llevada a cabo por CAMPSA, era retribuida a través de una tarifa que se discutía con la Delegación del Gobierno;

- La fase final de venta se efectuaba a través de las estaciones de servicio, empresas particulares que precisaban de una concesión administrativa y que eran remuneradas con una comisión por el Monopolio.

Como puede observarse, los resultados de las empresas se obtenían en cada fase de del proceso, sin conexión entre ellas y con independencia del precio de venta de los productos, propiedad del Monopolio, que era fijado por el Gobierno, en ocasiones tomando en consideración parámetros ajenos a la explotación del negocio, como por ejemplo la ayuda a determinados sectores de la economía o los relativos a la contención del IPC.

Este peculiar modelo se podía mantener gracias a la existencia de la llamada “Renta de Petróleos”, concepto sobre cuyo significado creo que vale la pena detenerse. Para su cabal comprensión, conviene recordar lo que era el “Monopolio del Petróleo”, definido en la exposición de motivos del Decreto Ley de adaptación de 1.985 como “concepto jurídico-administrativo aglutinador de las competencias específicas que al Estado le corresponden en el desarrollo del proceso de industrialización y comercialización de productos petrolíferos”. Definición esta que coincide con la que se hacía en 1.927.

Traducido lo anterior al campo de lo económico financiero, significa que los resultados de la explotación del negocio petrolero en España pertenecían al Estado, y se reflejaban en la “Renta”, cuya cuantía en cada ejercicio era el saldo de una cuenta con partidas que recogían, por el lado de los gastos, entre otros el importe de la compra de productos, la tarifa

de CAMPSA y las comisiones de las estaciones de servicio; y como ingresos, los procedentes de las ventas de productos.

Dicho saldo se vertía en los Presupuestos Generales del Estado, con lo cual, en definitiva la remuneración de los distintos agentes que operaban dentro del Monopolio se cargaba a dichos Presupuestos.

Este mecanismo, en cierto modo comprensible en la concepción inicial con la existencia de una Compañía, CAMPSA, a través de la cual se llevarían a cabo todas las actividades, se complica con la aparición de nuevos actores que operan al margen de aquella, pero que pasan la factura al Monopolio, es decir, a los Presupuestos Generales del Estado a través de la Renta, que en algunos ejercicios llegó a ser negativa, lo que en última instancia significa que bien los consumidores o las empresas del sector fueron subvencionados. En definitiva, la Renta soportaba un sistema en el cual el mercado, tal como era entendido por la Comunidad Europea, no existía, no sólo por la ausencia de competencia, sino también por el hecho de la dispersión de actividades, sin la presencia de auténticas compañías petroleras integradas verticalmente desde la exploración y el refino hasta la venta al consumidor final. Esta última carencia obligó a los responsables de las empresas a plantearse un proceso de integración, a cuyos efectos se firma, en 1983, un protocolo entre la Administración (Ministerio de Industria e INH), las compañías refinadoras y CAMPSA. Los acuerdos adoptados conducían a una integración del refino con la comercialización y distribución mayorista, para lo cual se preveía la venta de los activos logísticos del Monopolio a CAMPSA y la entrada en el capital de esta última de las refinerías. En este sentido se promulgó, a finales de 1.984, la Ley de Reordenación del Sector Petrolero a cuyo amparo se

llevaron a cabo, a lo largo de 1.984, las operaciones previstas en el Protocolo a las que se ha hecho referencia.

El modelo resultante, en el que CAMPSA aparece como comercializadora y distribuidor mayorista único, no tomó en consideración la fase final del negocio, la venta minorista, respecto de la cual la mencionada Ley establecía el plazo de un año para que el Gobierno modificara el régimen concesional de manera que la actividad de las estaciones de servicio quedara sometida a relaciones reguladas por el derecho privado. Sorprende esta decisión porque el desmantelamiento del régimen concesional de las estaciones de servicio en esta primera fase del proceso de adaptación del Monopolio podía contribuir al fracaso, al menos parcial, de la integración vertical perseguida, al no contar el conjunto refinerías/CAMPSA con un mínimo de puntos de venta propios.

Probablemente los firmantes del Protocolo de 1.983, al excluir a las estaciones de servicio de su participación en el mismo subvaloraron la importancia de aquéllas en el proceso que se estaba iniciando. Ciertamente, el mandato de la Ley de 1.984 no se llevó a la práctica en esta etapa, siendo rectificado un año más tarde, como se indicará más adelante. Por otra parte, la Renta seguía existiendo, sin duda para proteger al complejo refinerías/CAMPSA, con lo cual no parece que el resultado final perseguido fuera una verdadera aproximación al mercado.

En el año 1985 se formaliza el Tratado de Adhesión de España a la CEE, en el que se recoge la obligación de suprimir antes de final de 1991, cualquier tipo de discriminación entre Estados miembros en todo lo referente a abastecimiento y condiciones del mercado petrolero. El modelo

negociado para la adaptación fue el de la coexistencia del Monopolio respecto a las entregas al mismo de las refinerías españolas, y su posterior distribución y venta a través de CAMPSA/concesionarios de estaciones de servicio, junto a una red paralela a la del Monopolio que comercializaría las importaciones acordadas procedentes de los países comunitarios (contingentes). Esto significaba que el mecanismo de la Renta permanecía tal como había venido funcionando desde siempre dentro del ámbito del Monopolio, jugando un papel protector importante de las empresas españolas, si bien éstas se encontrarían con la competencia de los operadores comunitarios.

Este modelo se recoge en las disposiciones del Real Decreto-Ley de Adaptación del Monopolio de Petróleo, de diciembre de 1985, que como ya se ha indicado, declaraba subsistente el Monopolio para las refinerías/CAMPSA/estaciones de servicio. En el mismo, y con el fin de hacer operativo dicho sistema, también se rectifica lo establecido un año antes respecto a los puntos de venta existentes, que ahora son considerados como lo fueron siempre: concesiones administrativas, cuyos suministros sólo podían proceder de CAMPSA.

El Sistema de dos redes, la del Monopolio y la llamada paralela, carecía de futuro cara a un mercado competitivo. Ni las autoridades comunitarias ni las propias empresas española lo consideraron como viable, de manera que al aproximarse el final del periodo de adaptación se optó por la liberalización, en la que no tenían cabida las prácticas heredadas del Monopolio. Las medidas adoptadas fueron, por un lado la venta a CAMPSA de los productos propiedad del Monopolio, lo que implicó la desaparición de la Renta, absorbida por los impuestos; y además, dentro

de la estrategia empresarial elegida, se produjo la segregación de los activos comerciales de CAMPSA, que fueron asumidos por sus socios refineros, operación ésta no exenta de tensiones.

En definitiva, los agentes económicos del Monopolio se transformaron en compañías petroleras integradas verticalmente, una pública y tres privadas, que a partir de 1992 pudieron competir con éxito en el mercado español. Por otro lado, CAMPSA quedó configurada bajo la denominación C.L.H., como una empresa puramente logística, altamente eficiente, al servicio de todos los operadores del mercado.

Desde el punto de vista formal, la extinción del Monopolio se produjo con la promulgación de la ley de Ordenación del Sector Petróleo, de diciembre de 1992.

Con independencia del juicio que pueda merecer el funcionamiento del Monopolio durante sus 65 años de vida, no puede ser cuestionado el hecho de que contribuyó a la creación de una industria petrolera propia, que seguramente no hubiera sido posible sin la existencia de aquél.

Desde mi vinculación profesional al tema de los stocks de seguridad de hidrocarburos haré brevísimas referencias a cómo se enfoca este asunto durante la etapa del Monopolio de Petróleo y al extinguirse éste.

La preocupación por la constitución de ese tipo de existencias, pensadas para hacer frente a hipotéticas situaciones de desabastecimiento, está presente desde el momento mismo de la creación del Monopolio, como lo pone en evidencia la obligación impuesta a la Compañía Arrendataria de

mantener “stocks suficientes para atender las necesidades del consumo comercial e industrial del país durante cuatro meses”.

Con la aparición de las refinerías, cuya actividad se llevaba a cabo al margen de CAMPSA, la obligación se distribuyó entre aquéllas y ésta, e incluso a partir de 1972 se extendió a algunas compañías del sector eléctrico o que consumieran fuelóleo.

Al producirse la adhesión de España a la CEE, a los operadores que comercializaban los contingentes fuera de la red del Monopolio se les impone la obligación de 90 días de sus ventas, en línea con las Directivas Comunitarias sobre la materia y con los requerimientos de la Agencia Internacional de la Energía, de la que España era miembro.

Extinguido el Monopolio, la ley de 1992 establece un sistema único para todos los operadores en el mercado siguiendo el modelo de los principales países comunitarios y consistente en la creación de una entidad, la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), responsable de mantener parte de los stocks de seguridad y de inspeccionar la parte restante constituida por los sujetos obligados. En estos momentos tales stocks deben alcanzar los 92 días de las ventas/consumos interiores. Una nueva Directiva europea sobre la materia, en estudio actualmente para su transposición, adopta el criterio de los 90 días de importaciones netas utilizado por la Agencia Internacional de la Energía.

Para concluir, quisiera resaltar el comportamiento de los Organismos de la Administración Pública competentes en la materia durante el período de

Adaptación del Monopolio de Petróleos. En este sentido, la continuidad de los dirigentes y profesionales del sector público, tanto en el INH como en la Delegación del Gobierno y en las compañías, mayoritarias estas últimas en el sector petrolero, fue un hecho importantísimo, que facilitó el éxito de la operación del tránsito del Monopolio al mercado.