

# 1

## Contexto y antecedentes de la reestructuración

### 1.1. La crisis del carbón y el declive industrial

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

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

Reino Unido<sup>1</sup>. ¿Qué ha sucedido para que la industria carbonera europea haya experimentado semejante descalabro? Sencillamente que desde aproximadamente mediados del siglo XX, debido a las características geológicas de los yacimientos y a unos niveles salariales relativamente elevados, la minería del carbón europea no ha podido competir ni con las fuentes de energía alternativas (el gas, el petróleo y la energía nuclear) ni con el carbón extraído en otros lugares del planeta, un mineral que, gracias al abaratamiento de los fletes marítimos, comenzó a llegar a las costas europeas en unas condiciones inalcanzables para los productores autóctonos.

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

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

---

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

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

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

## **1.2. La minería en España desde 1940 hasta 1985**

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

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

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

### 1.2.1. La autarquía (1940-1960)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **1.2.3. La crisis energética (1973-1985)**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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