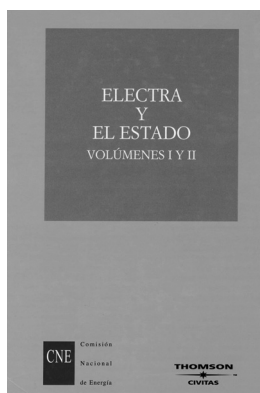


[206]

El trabajo que tenemos entre manos, dos volúmenes y más de 1.200 páginas, en realidad son tres libros. Cada uno de ellos tiene una finalidad diferente, dentro de un entramado común: el sector eléctrico durante el franquismo. Con unas características singulares que, lejos de ser criticables, son un gran acierto, pues conjugan un estudio teórico como introducción, un trabajo sectorial como parte general y una investigación sobre la historia de varias empresas como expresión detallada de los procesos de negociación de los agentes económicos implicados. Cada uno de ellos está desarrollado por un autor que, como es lógico, ha desplegado una estrategia de análisis diferente, pero totalmente adecuada a los objetivos propuestos. La heterogeneidad en este caso debe entenderse como diversidad de perspectivas y complementariedad. De hecho, no resulta fácil encontrar una interpretación disonante. El tema del libro es muy actual. De un lado, se suma al conjunto de trabajos de Historia Económica que en la última década están preocupados por dar luz al período más oscuro de nuestra historia: el primer franquismo. Y, de otro lado, rompe con una tendencia de la literatura eléctrica española, muy poco dada a la publicación de libros serios de investigación¹. Es un trabajo que va más allá de cantar las gestas de los directivos y empresarios que celebran su particular onomástica.



Electra y el Estado: la intervención pública en la industria eléctrica bajo el franquismo

Autores: Antonio Gómez Mendoza, Javier Pueyo y Carles Sudrià i Triay
Editorial: Thomson-Civitas, Madrid, 2007
Páginas: 2 v., (649, 608)
ISBN 978-84-470-2710-1

¹ La excepción más reciente es: Bartolomé, M. I. (2007): *La industria eléctrica en España (1890-1936)*, Estudios de Historia Económica, 50, Madrid, Banco de España.

El libro consta de dos volúmenes. El primero tiene tres grandes bloques. El inicial, redactado por Sudrià, versa sobre “El Estado y el sector eléctrico español bajo el franquismo: regulación y empresa pública”. El segundo, escrito por Pueyo, se centra en “La regulación de la industria de producción y distribución de energía eléctrica en España, 1939–72”. Y el tercero, elaborado por Gómez Mendoza, trata de “UNESA y la autorregulación de la industria eléctrica, 1944–1973”. El segundo volumen, desarrollado por este último autor y articulado igualmente en tres partes, estudia con detalle el nacimiento y desarrollo de las empresas públicas ENDESA y ENHER durante el franquismo.

El trabajo de Sudrià, titulado “El Estado y el sector eléctrico español bajo el franquismo: regulación y empresa pública”, de manera compendiada y rigurosa nos ofrece un interesantísimo recorrido. En primer lugar, como introducción del libro, señala que el propósito de la obra es “el estudio de la intervención del Estado en el sector eléctrico español desde el fin de la Guerra Civil hasta 1973”, y acota los dos principales mecanismos de intervención: el régimen de tarifas y la actividad de las empresas eléctricas de capital público, lo que le ha permitido al Estado adquirir un papel destacado en el sector eléctrico español. El estudio, como el propio autor reconoce, no es completo, porque requiere incorporar las estrategias seguidas por las empresas privadas, pero pretende facilitar una mejor comprensión de las características del sector eléctrico actual. De hecho, en este período se inauguró una serie de mecanismos de regulación

que, aunque modificados posteriormente, han dejado su impronta en el funcionamiento del sistema eléctrico de nuestros días. Realizada la presentación de la obra, en segundo lugar, el autor analiza primero las peculiaridades del sector eléctrico y las formas históricas de regulación en otros países, para después singularizar el caso español. Desde mi punto de vista, la conveniencia de realizar una introducción de este tipo resulta muy acertada porque de otro modo el libro, más allá de la indudable calidad de sus partes, habría quedado algo rencoso. Los estudios sectoriales y empresariales, que es lo que viene después de este gran apartado, requieren trascender al análisis comparativo y teórico. El hacerlo al principio de la obra, recogiendo muchas de las aportaciones realizadas en la misma, aunque adelanta algunas de sus conclusiones, resulta una estrategia muy didáctica y atractiva porque ayuda al lector a ponderar mejor la importancia relativa del problema a tratar en cada caso. Con relación a aspectos concretos, me gustaría subrayar algunos que, en cierto modo, pueden considerarse las conclusiones generales del libro: a) en ningún caso parece detectarse la existencia de una estrategia coherente del Estado franquista respecto al sector eléctrico; b) la acción de las empresas públicas vino marcada por la impronta de las primeras actuaciones del INI (autoabastecimiento, apropiación de espacios productivos y el uso del poder coercitivo del Estado para imponer sus opciones); c) la política de regulación del Gobierno giró en torno al sistema de tarifas (TTUs), con graves problemas conceptuales y de aplicación, que fue

[208]

campo de batalla política y económica y resultó deficiente en su conjunto; d) la empresa pública no tuvo una contribución neta positiva, probablemente por algunos de los errores en los que incurrieron las empresas del INI; e) el contexto de regulación era perfectamente mejorable; f) no parece, sin embargo, que la nacionalización hubiera sido positiva, si bien se podría haber planteado bajo un control democrático y una gestión eficiente, pero esto resultaba imposible en una dictadura; y g) el sistema de regulación implantado denota un Estado débil –autoritario pero sin auténtica autoridad– que cedía demasiado poder a sus agentes y no controlaba a las empresas privadas monopolistas en sus mercados.

El estudio de Pueyo, “La regulación de la industria de producción y distribución de energía eléctrica en España, 1939-1972”, se estructura en tres partes. En la primera, realiza un amplio resumen sobre los trabajos existentes acerca del desarrollo de la industria eléctrica, prestando especial atención a la implantación de sus grandes compañías y los primeros pasos de la regulación tarifaria antes de los años sesenta. En la segunda y en la tercera, el autor se detiene a explicar con detalle el sistema regulador implantado con las Tarifas Tope Unificadas (TTUs) y sus efectos sobre la industria eléctrica. En la medida en que nos encontramos ante un estudio sectorial, he considerado que lo más oportuno para el lector puede ser, al tiempo que ver cuál es el hilo argumental del discurso, destacar lo que me parece más interesante y cuestionable de lo que considero un magnífico tratado, no

sólo por sus valiosas y abundantes aportaciones, dado que es el período menos conocido y trabajado por la literatura dedicada a temas eléctricos en España, sino también por su capacidad de ofrecer múltiples reflexiones y abrir nuevos debates.

Resulta muy apreciable el esfuerzo realizado por Pueyo en la primera parte de su trabajo (Antecedentes) sobre el desarrollo de la industria eléctrica antes de la Guerra Civil (Cap. 1) y la postguerra (Cap. 2) porque apunta los hitos más significativos de la implantación de las grandes empresas eléctricas, ligados a las transformaciones técnicas y económicas, con el fin de presentar los primeros pasos de la regulación eléctrica. Aunque esta introducción tiene como finalidad contextualizar la segunda y la tercera parte, hay que decir que en sí misma supone una gran contribución a la literatura eléctrica: la de presentar un estado de la cuestión. Si bien ello ha tenido como coste presentar una imagen demasiado lineal y determinista del desarrollo sectorial, al no citar la gran variedad de comportamientos regionales y empresariales de los sistemas eléctricos tradicionales. En el capítulo referido a la postguerra (Cap. 3), tras exponer las razones que llevaron a las compañías a establecer restricciones al consumo a partir de 1944, Pueyo explica los mecanismos de regulación de esta etapa: congelación de tarifas e intervencionismo. El primero fue resultado de la despreocupación del Estado por el sector, y el segundo, ante la ausencia de una regulación eléctrica específica, se concretó en las singulares actuaciones del INI. La reacción de las eléctricas privadas

favoreció que, en agosto de 1944, Franco encomendara a Oriol, como presidente de la patronal eléctrica (UNESA), la coordinación del sistema eléctrico español, esto es, el inicio del modelo de autorregulación. Una vez aparecieron las primeras restricciones y bajo el aislamiento internacional, la línea dura militarista del INI (bajo la figura de Suanzes –ministro de Industria y presidente del INI–), favorable a la construcción de centrales térmicas e intervención en las interconexiones (*dispatching*), se impuso a la blanda corporativista de colaboración con las eléctricas privadas. Las relaciones entre el INI y las empresas privadas fueron problemáticas, esencialmente por el encaje de la producción de sus filiales eléctricas en un sistema de distribución dominado por aquéllas. La mayor preocupación de las eléctricas fue, sin embargo, el tema tarifario: el establecimiento de las TTUs (1952). Con el mismo, UNESA ganó una dura batalla porque participó en su elaboración y resultados (ej.: OFILE y *dispatching*). Pueyo en este capítulo no sólo ha destilado las principales ideas desarrolladas por Gómez Mendoza sobre las historias de UNESA, ENDESA y ENHER, sino que ha sabido aprovechar las ventajas que el análisis comparativo ofrece para situar el modelo español en el concierto europeo. No me parece convincente, sin embargo, indicar que en el caso español “la falta de motivos extra-económicos para nacionalizar la industria fue suficiente para que la regulación eléctrica tomase la propiedad privada de las empresas como un hecho incuestionable”. Encuentro más factible para justificar la no nacionalización apelar a motivos

políticos: las dificultades que un estado autoritario –apoyado en las oligarquías agrarias e industriales– tuvo para traducir las contracciones políticas (como sucedió en el Reino Unido) y, más aún, las económicas (como ocurrió en Italia) de una de sus partes más consolidada: la oligarquía eléctrico-bancaria. De su eficiencia empresarial (el éxito de la autorregulación), ante la ausencia de una verdadera regulación, podría decirse que fue muy alta, pero a favor de sus mayores accionistas y en contra de sus clientes.

Con todo, la aportación más novedosa de Pueyo es el análisis sobre las tarifas. En los tres capítulos de la segunda parte, expone con detalle los objetivos e instrumentos de las TTUs (Cap. 3), sus reformas (Cap. 4) e implicaciones regulatorias (Cap. 5). En cuanto al primer tema, el fin es aclarar los objetivos explícitos del regulador, prestando atención a los incentivos, porque ello ayuda a valorar el sistema tarifario en los siguientes capítulos. Las TTUs se configuraron como un sistema de costes estándar que debían cubrir los costes de funcionamiento, la inversión en instalaciones y la tasa de rentabilidad sobre el capital fijado libremente por la Administración. Este sistema estimulaba a las empresas a situar sus costes por debajo de lo estándar, en la medida en que el precio medio mantuviera una relación predecible con los elementos de coste y las tarifas se actualizaran automáticamente. Pero la Administración, incumpliendo la legalidad, actualizó las tarifas cuando lo consideró oportuno. Al parecer, pese a los múltiples inconvenientes que las TTUs representaron, las empresas, la Administración

[210]

y organismo exteriores (Banco Mundial) estuvieron de acuerdo en que éstas ayudaron a conseguir el objetivo principal: la suficiencia y la garantía del suministro; se evitaron las restricciones. Por lo que se refiere al segundo tema, las reformas de las TTUs, Pueyo colige que garantizaron el suministro, pero no la eficiencia energética y económica. Con relación al tercer tema, el autor somete las TTUs al análisis de la Teoría de la Regulación. Al limitarse la regulación española al establecimiento de las tarifas y su actualización, con las cuales fomentar la inversión y garantizar el suministro, y dejar el resto de temas –especialmente la unificación de la red– en manos de UNESA, la Administración instauró un “sistema de autorregulación con una mínima supervisión estatal”. A cambio de esta contraprestación las empresas tuvieron que soportar un sistema tarifario que, al ser idéntico para todo el territorio, llevó a una distorsión evidente al establecerse costes estándar para todas las compañías más allá de sus condiciones productivas y comerciales, así como un perverso sistema de subvenciones. Posteriormente, cuando se habla sobre los fallos de la regulación, el autor matiza que el modelo de regulación español, muy condicionado por el régimen político, no se ajustó a la tesis de la captura del regulador, sobre todo porque el regulador consiguió, por atender las solicitudes de las empresas, además de fidelidad política y económica, imponer sus objetivos: primero, ayudar a evitar las restricciones y, después, el control de precios. Sin pretender contradecir este argumento, sí me gustaría matizar que la tesis de la captura del regulador

tiene múltiples variables teóricas y que existen diferentes niveles de captura. Pero, sobre todo, añadir que la pregunta clave en este caso es: ¿el regulador consiguió eliminar o atenuar las rentas monopolísticas del sector?, porque puede que los objetivos –industrialistas– del Estado y –rentistas– de las empresas no fueran del todo incompatibles, más allá de las lógicas disputas entre los agentes económicos. No hay que olvidar que en la tesis de la captura del regulador el perdedor, en última instancia, es el consumidor: el gran olvidado. La autorregulación, basada en costes estándar, benefició a las empresas con una estructura de costes más reducida, según Pueyo, y a los consumidores españoles suministrados por empresas más ineficientes y próximas al regulador, añadiría yo, dado que la tarifa era única para todo el Estado y el sistema de compensaciones favoreció a las compañías con menores ventajas comparativas (sobrecoste térmico) y menos necesitadas –grandes empresas con mayor mercado– (subvención a la inversión).

Los capítulos de la tercera parte pretenden constatar empíricamente las consecuencias del sistema regulatorio en la evolución de la industria eléctrica (producción y consumo –Cap. 6–; tarifas –Cap. 7–, estado financiero –Cap. 8– y planes de inversión –Cap. 9–). Sobre los mismos tan sólo querría señalar lo siguiente: que las TTUs fueran una de las principales fuerzas liberadoras del estrangulamiento de la industria eléctrica en la postguerra, no las hacen responsable del posterior desarrollo sectorial, porque cabría plantearse si este último se realizó a pesar de aquéllas. En este sentido,

resulta claro que no disponer de información cuantitativa sobre la productividad del sector dificulta ponderar adecuadamente su incidencia real sobre su evolución económica, toda vez que ahora, gracias al excelso trabajo de Pueyo, se conocen muy bien sus variables productivas, tarifarias y financieras. El autor concluye su estudio indicando que a petición de las empresas, por la necesidad del Estado de solucionar las restricciones, se establece un sistema de autorregulación –TTUs y RECA– con mínima supervisión estatal que, por incumplimiento de la actualización automática de las tarifas, confiere al Estado una capacidad “reguladora” perversa y singular: porque nace de la voluntad de no aumentar la inflación y puede en su ejercicio atenuar arbitrariamente las rentas monopolísticas. Una vez más, en lugar de hablar del éxito del sistema TTUs, como conviene la mayoría, habría que verificar si el coste de eliminar las restricciones para el Estado con este sistema regulatorio, frente a otros modelos posibles, fue muy elevado o no a la hora de eliminar las rentas monopolísticas de las empresas. Y, por otra parte, y esto afecta al conjunto de la obra, hubiera sido muy clarificador si los autores hubieran realizado una definición de los conceptos regulación, intervención e intervencionismo. Si seguimos a la teoría del interés público, la regulación tiene por objetivo establecer un marco legal y estable para conseguir, además de la eficiencia distributiva (el acceso físico y económico a los servicios públicos), la eficiencia asignativa: proteger los intereses de los usuarios contra el poder de los monopolios e incluso a las empre-

sas de las arbitrariedades de los gobiernos. Precisamente, el intervencionismo, que no la intervención del Estado, suele adquirir una connotación negativa y se identifica con decisiones poco planificadas y, en muchas ocasiones, arbitrarias del Gobierno, que en el caso que nos ocupa van en contra del estímulo de la inversión privada.

La investigación de Gómez Mendoza se enmarca dentro de la Historia Empresarial. Confecciona un estudio fundamentalmente a partir de la documentación de los archivos de una agrupación patronal, UNESA, y de dos empresas públicas del INI, ENDESA y ENHER. En la medida en que se han publicado recientemente dos obras que historian la vida de las dos primeras instituciones², el presente trabajo tiene el valor añadido de permitírnos cotejar sus resultados con los ofrecidos por la historia oficial. La calidad de su discurso, por otra parte, nos debe animar a todos a volver a los archivos en busca de las Actas de los órganos de gobierno de las empresas, pero sobre todo de las relaciones epistolares de sus más significativos directivos. La argumentación de Gómez Mendoza se presenta en la mayor parte de las ocasiones, al estar tan bien documentada e hilvanada, como contundente. La única observación que me atrevo a realizar es que, probablemente, con una redacción menos extensa en los detalles la lectura del

[211]

² Anes, G.; Fernández, S. y Temboury, J. (2001): *Endesa en su historia (1944-2000)*, Madrid, Fundación Endesa y UNESA (2005): *El sector eléctrico a través de Unesa, 1944-2004*, Madrid, Artes Gráficas Palermo.

[212]

libro hubiera ganado en fluidez. Desde mi punto de vista, el activo más valioso del trabajo de Gómez Mendoza reside en el perfecto conocimiento que el autor tiene sobre el contexto político y económico a tratar: la España franquista y la actuación del INI; su más relevante estrategia metodológica ha sido recrear la actuación del sector eléctrico a partir de la toma “diaria” de decisiones de buena parte de sus agentes (UNESA, Administración y filiales del INI –ENDESA y ENHER–) y su principal resultado ha consistido en ofrecer una imagen nueva y compleja sobre la realidad del sector eléctrico español y su gobierno durante el franquismo, alejada de los viejos tópicos de unidad sectorial y política, que asumía un reparto de papeles e interdependencia simple y estática.

El bloque referido a “UNESA y la autorregulación de la industria eléctrica (1944–1973)” consta de siete capítulos. En el primero, el autor expone claramente el nacimiento de UNESA (Cap. 1), cuyo cometido fue que las empresas privadas regularan el sector eléctrico y desarrollaran una completa red de interconexiones con las que resolver el “problema eléctrico” del país, a cambio de que las autoridades establecieran un sistema de tarifas de revisión automática. Los siguientes seis capítulos relatan la actividad de UNESA de acuerdo con sus diferentes presidentes. La presidencia de José María de Oriol (1944–1949) (Cap. 2) se caracterizó por una relación armoniosa con el Ministerio de Industria y por transmitir una imagen de unidad dentro del sector eléctrico español con la que eludir la amenaza de la nacionalización. La relación con la

Administración pasó de la colaboración al enfrentamiento, coincidiendo con la llegada de Suanzes al Ministerio de Industria. Las distancias con el INI, que modificó el *modus vivendi* negociado con Franco, tuvieron que ver con: a) la adquisición de centrales móviles; b) las expropiaciones de concesiones de la cuenca Noguera–Ribagorzana; c) la puesta en funcionamiento de la térmica de Ponferrada; y d) la negativa a negociar el reajuste de tarifas. En la presidencia de Julio Arceche, 1949–1954 (Cap. 3), Gómez Mendoza plantea que, ante la amenaza de nacionalización por incumplimiento, el Ministerio de Industria hizo que UNESA diera por buena y colaborara en una reforma de tarifas (1953) y el establecimiento de una Oficina de Compensaciones (OFILE), que alumbró una mayor intervención del Estado en el sector eléctrico. Una vez diluida la amenaza y establecida la reforma tarifaria, se resquebrajaron los principales elementos aglutinantes de una variada amalgama empresarial. Las disputas en torno al funcionamiento del *Dispatching* Central fueron el ejemplo más claro de todo ello porque, fruto de las disputas internas, fue necesaria la intervención del Ministerio, que aprovechó estas debilidades en su beneficio. Bien es cierto que UNESA recuperó muy pronto su tono reivindicativo, conocidos los incumplimientos de la Administración con relación a la revisión automática de las TTUs. El Conde de Fenosa, 1955–1957 (Cap. 4) heredó una patronal dividida en torno a dos problemas: las bases de intercambio y el funcionamiento de RECA, que, al no ser respetadas las decisiones

de la patronal por algunos de sus socios, fortaleció la posición interventora de la Administración. Las tensiones con la Administración se acrecentaron con relación a la actualización de las TTUs, las liquidaciones OFILE y los clientes especiales, hasta el punto de que en ciertas ocasiones recurrió a la justicia ordinaria para hacer valer sus derechos. Las fricciones con el INI también fueron frecuentes, sobre todo relacionadas con la liquidación de la energía térmica (ID-ENDESA), el reparto de mercados y el establecimiento de mínimos técnicos (ENHER-FECSA), pero en esta oportunidad las eléctricas utilizaron como arma arrojada la morosidad en los pagos. Otros asuntos de enfrentamiento fueron los intercambios con Francia (EDF), el interés por la energía nuclear y la ayuda norteamericana. Los tres últimos capítulos (Caps. 5 a 7) se refieren a las tres presidencias de Carlos Mendoza (1959-1963; 1963-1967 y 1967-1973). El mérito de este presidente fue casar el problema particular de las tarifas con el global de la relación de las eléctricas con los poderes públicos porque, establecidas las TTUs, el comportamiento individualista y beligerante de las compañías pusieron en cuestión la viabilidad futura de UNESA. La liberalización política y el nuevo papel subsidiario del INI hicieron que los nuevos responsables (López Bravo) fueran más favorables a las demandas de las firmas privadas. De hecho, la Administración les confirió un papel muy destacado en la planificación del sector eléctrico. Mendoza, en contra de la confrontación con el INI (impagos y reclamaciones judiciales), abogó

por la vía de la conciliación amistosa, pero tuvo con lidiar con la energía térmica de socorro, el acuerdo ENHER-EDF y la expansión de ENDESA por el noroeste. Por su parte, el funcionamiento de RECA se tornó muy armonioso gracias al Comité Técnico de Régimen Interno y a las Bases Únicas de Intercambios de Energía (BUIE). Cuando el régimen franquista quiso ganarse la confianza de los inversores extranjeros, las autoridades ministeriales delegaron en UNESA su representación en organismos internacionales e iniciativa en la energía nuclear. La segunda presidencia (1963-1967) supuso el triunfo de la política subsidiaria del Estado frente a la política intervencionista, y esto redefinió las relaciones de UNESA con la Administración y con el INI (ENHER pidió la entrada en la patronal en 1963). Dado que entonces perdió sentido la apelación a la unidad, la organización patronal se convirtió en una oficina de estudios y de representación ante los poderes públicos, pero con una gestión más técnica y menos política. En este contexto, el asunto estrella fue la sustitución de las tarifas. Gómez Mendoza nos da cuenta por menorizada del largo, tortuoso e intenso proceso negociador que llevaron a cabo UNESA y el Ministerio de Industria sobre este particular. Éste se alargó en el tiempo, al parecer, no tanto por la voluntad de López Bravo como por los negativos efectos de la coyuntura económica -presiones inflacionistas y dificultades en la Balanza de Pagos- que hicieron mella en la posición del Gobierno. Ni que decir tiene que esta misma coyuntura deterioró notablemente la posición econó-

[214]

mica de las empresas y su confianza en la Administración, toda vez que no sólo no se establecían unas tarifas binómicas, sino que las TTUs –salvo correcciones de `r´– no se modificaron entre julio de 1962 y enero de 1966. La tercera presidencia de Mendoza (1967–73) se dirigió a conseguir la deseada reforma de tarifas, así como la planificación y coordinación de las inversiones. UNESA alcanzó un máximo de representatividad al admitir a ENDESA en 1967. En cuanto al asunto de las tarifas, la patronal lanzó una intensa campaña de difusión con la idea de transmitir a la ciudadanía que sólo una reforma inmediata podría evitar una crisis energética por insuficiencia de oferta. Al concluir 1968, el Gobierno encargó a UNESA la redacción del Plan Eléctrico Nacional (PEN). Después de muchas visitas e intercambios de información entre los Comités de Tarifas de UNESA y el Ministerio, este último filtró que en agosto de 1969 el Consejo de Ministro aprobaría una revisión de las TTUs –redactado por UNESA– de manera escalonada con la intención de que las tarifas binómicas fueran operativas en enero de 1971. A finales de octubre, la remodelación del Gobierno llevó a López de Letona a la cabeza del Ministerio de Industria y las relaciones con UNESA no fueron tan fluidas. Se realizaron nuevos estudios y se formaron nuevas comisiones (p. ej.: análisis sobre los balances de las mayores empresas o sobre la desaparición de OFILE). Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se aprobaron las tarifas binómicas y, despejadas las dudas sobre la rentabilidad de las inversiones, la Oficina de

Coordinación de Programas de UNESA se puso a estudiar el nuevo PEN, que se aprobó en julio de 1972 para el período 1973–83. La implantación del nuevo Sistema de Facturación (SIFA) y la aprobación de las nuevas TT de Estructura Binómica (TTEBs) se produjo en marzo de 1973 (O.M. 11.4.73).

En el segundo volumen del libro, Gómez Mendoza desarrolla, en trece capítulos y tres partes, la “Historia empresarial de ENDESA y ENHER”. En la primera, el autor examina el “Dictador eléctrico” (Cap. 1), la gestación de ENDESA (1942–1944) (Cap. 2) y de ENHER (Cap. 4) y las centrales móviles (Cap. 3). En el primer capítulo, el autor explica cómo Oriol hizo ver a Franco la conveniencia de establecer un tercer modelo (UNESA), a medio camino entre el vigente hasta entonces (libertad industrial y regulación limitada) y la nacionalización e intervención del Estado (propuesta por el presidente del INI, Suanzes), a cambio de dar entrada a las empresas públicas en el sector, con el fin de expandir la producción y abaratar la energía. Frente a este modelo y el más “liberal” de los técnicos-funcionarios del Instituto, el “ideario” de Suanzes (receloso del capital privado, obsesionado por la autarquía económica y la urgencia por actuar) intentó someter a las eléctricas privadas –que se libraron de la nacionalización– a su dictado. En la medida en que la electricidad se convirtió en la llave de la política industrial, el INI buscó crear una empresa de generación (ENDESA) capaz de alimentar sus industrias y fomentar la ordenación del sector eléctrico. Pero antes del nacimiento oficial

de ENDESA (1944) y ENHER (1946), el programa eléctrico del INI ya había comenzado a funcionar bajo el deseo de fabricar aluminio (indispensable para la industria aeronáutica) y utilizar combustibles de escaso valor en sintonía con el sueño autárquico de la industrialización (Cap. 2). Suanzes se enfrentó a las eléctricas privadas (culpabilizadas del supuesto déficit eléctrico) y sorteó los recelos de los Ministerios de Obras Públicas y de Industria manipulando el informe de sus técnicos y ocultando sus verdaderas intenciones. La térmica de Compostilla, por ejemplo, en poco tiempo cambió su objetivo de alimentar a una fábrica de aluminio en Valladolid a satisfacer teóricamente amplias demandas de las industrias subsidiarias del INI y, merced a una amplia red de conexiones, a ejercer como energía base y de regulación de los sistemas hidráulicos de la mitad norte peninsular. No es de extrañar que, frente a la dictadura eléctrica del INI y poco antes del nacimiento de ENDESA, las compañías privadas crearan UNESA para defender sus intereses. En tanto se gestaba el plan de grandes centrales térmicas del INI, Suanzes buscó introducirse en el mercado eléctrico a través de las centrales móviles (Cap. 3). Éstas resultaron un despropósito más, entre otras cosas, por su limitada capacidad para mitigar seriamente las restricciones. La ausencia de política eléctrica, cubierta por las actuaciones improvisadas o poco meditadas de Suanzes, explica que la antaño denostada energía hidráulica fuera una de las primeras líneas de actuación del INI. En la “Gestación de ENHER” (Cap. 4) Gómez Mendoza

describe los primeros pasos del programa de aprovechamientos hidráulicos del Noguera–Ribagorzana (NR) y del Bajo Ebro. A pesar de que se conocían las dificultades técnicas y económicas que las eléctricas catalanas tuvieron para su explotación, el INI decidió actuar como si de la Tennessee Valley Authority se tratara. En primer lugar, tras fracasar sus negociaciones con la principal compañía implicada, RFE –la Canadiense–, el Instituto consiguió de Obras Públicas la suspensión transitoria de las concesiones administrativas (04/1943) y, con la intención de reservar en firme las mismas, elaboró un Plan de Aprovechamiento Integral (12/1944) del sistema NR, que no se hizo efectivo (04/1946) –por las resistencias internas que generó– hasta que Suanzes fue nombrado ministro de Industria. Tres meses después, Suanzes presentó a Carrero la creación de la empresa para la ejecución del Plan Integral del RN: ENHER. La parte segunda del libro se dedica al desarrollo de ENDESA (Caps. 5 al 8) y de ENHER (Caps. 6 al 12), para finalmente ofrecer una visión de conjunto (Cap. 13).

El segundo bloque lo dedica Gómez Mendoza al desarrollo de ENDESA. Bajo el título “Del proyecto al kilovatio” (Cap. 5), expone cómo, una vez conseguido el acuerdo del Gobierno sobre el proyecto de Ponferrada, Obras Públicas no se pronunció claramente sobre las concesiones administrativas y reclamaciones a favor del INI hasta que en enero de 1946 accedió otro titular a su máximo cargo. Entretanto, la iniciativa privada se volvió a adelantar: en otoño de 1944 se creó IBERDUERO y en noviembre

[216]

el Gobierno oficiosamente encargó a UNESA el Plan de Conjugación del Sistema Eléctrico Nacional. Todo ello antes de que fuera escriturada ENDESA (18/11/1944). El nacimiento de esta compañía fue un éxito parcial. Sacó adelante uno de los proyectos más ambiciosos del INI: la central térmica de Ponferrada, pero no disciplinó el mercado eléctrico por medio de un organismo bajo su control y tampoco consiguió ofrecer energía buena, barata y segura. Más bien se convirtió en la central de reserva de un gran centro hidroeléctrico, y todo ello fue especialmente grave por el elevado coste de oportunidad que esta opción supuso. En la segunda mitad de los años cuarenta, la actitud de ENDESA con relación a las compañías privadas pasó por dos etapas: a) 1945–46, una beligerante, cuando Suanzes, como ministro de Industria (07/1945), traspasó sus competencias, al querer convertir a Ponferrada en el centro de regulación y gestión del transporte de la energía excedentaria del noroeste; y, b) a partir de 1947, otra aparentemente cordial, cuando con el fin de aplacar el ánimo de las potencias aliadas y favorecer la ayuda financiera de los Estados Unidos, Suanzes llegó a un principio de acuerdo –no cumplido finalmente– con UNESA para comercializar su electricidad y se mostró abierto a la participación privada en ENDESA. En el punto siguiente (Cap. 6), los “Diez primeros años en la vida de ENDESA, 1949–1959”, el autor relata cómo cada aumento de capacidad de las eléctricas privadas exigió un aumento de la generación térmica y de transmisión de ENDESA y, por ello, de su capitalización externa, entre otras cosas por-

que UNESA se negó a reconocer las facturas de energía no solicitada y la deuda del sobrecoste térmico fue endosada a OFILE. Suanzes, ahora como presidencia del INI, en su afán expansionista, modernizó su discurso convirtiendo al dictador eléctrico en el holding eléctrico, debido a que las TTUs y los Pactos de Madrid abrían nuevas expectativas de colaboración con los americanos con las que participar en los nuevos Planes Eléctricos (térmicos e hidroeléctricos, 1954–58/64). En el epígrafe titulado “A caballo de dos modelos económicos, 1960–1971” (cap. 7), Gómez Mendoza dibuja la transición de ENDESA, una vez que los Planes de Estabilización modificaron las reglas de juego y se pasó de una economía autárquica a otra de libre mercado. Entre 1959 y 1963, la firma pública se aisló y realizó una huida hacia adelante: prosiguió su expansión (Compostilla II y Cornatel), buscó sanear su tesorería e intentó fortalecer su posición negociadora, muy débil al no disponer de mercado propio, frente a las compañías privadas. El cese de Suanzes y el I Plan de Desarrollo, que introdujo el principio de subsidiariedad en el INI, dio carpetazo a la etapa autárquica. La política industrial de ENDESA, constreñida por la beligerante actitud de UNESA, se dirigió a crear nuevas oportunidades de negocio mediante nuevas interconexiones y centrales con las que reducir costes. Entonces, esta compañía tomó una triple decisión que iba a condicionar su futuro: a) confinar sus actividades al noroeste; b) posicionarse a favor de la termonuclear; y c) gestionar la entrada en UNESA.

En la tercera parte de libro, compuesta por seis capítulos, Gómez Mendoza describe el desarrollo de ENHER. En el primero (Cap. 8), sobre “El aprovechamiento integral del Noguera–Ribagorza, 1946–1953”, muestra la improvisación e incumplimientos del INI, a pesar de contar con el favor de las más altas autoridades del Estado, una vez que obtuvo en firme la reserva de la cuenca pirenaica (04/1946). Evidentemente, las eléctricas catalanas, detentadoras de concesiones y proyectos, no sólo se opusieron a esta intromisión, sino procuraron cerrar su posterior expansión comercial. El Plan de Aprovechamiento Integral del Ribagorza, entregado con tres años de retraso y una financiación insuficiente, también colisionó con el Ministerio de Obras Públicas –regadíos–, con la CHE –trasvase– y con el capital privado de MIPSAs. “La expansión de ENHER, 1954–1959” (Cap. 9), centrada en la puesta en servicio de los saltos del Pirineo primero y del Bajo Ebro después, intensificó los conflictos con las eléctricas privadas y otros sectores afectados, esta vez por la comercialización de su electricidad y la lesión de derechos de los ribereños (mineros, agricultores e industriales). El Consejo de Ministros reservó al INI el Aprovechamiento Integral del Bajo Ebro en 1955 (10/1955) y, utilizando los proyectos de FECSA, autorizó las obras dos años después (12/1957). Al final de esta etapa, las medidas de política económica hicieron que los directivos de ENHER, tras fracasar los intentos de vender electricidad a FECSA y luego a HECSA –con la que estuvo a punto de integrarse en 1956–, buscaran crear un mercado propio de

distribución minorista. Gómez Mendoza, en “El ocaso de los dioses, 1959–1963” (Cap. 10), escenifica el último estertor de la crisis de la autarquía. Una empresa pública, su director gerente y dos ingenieros fueron acusados en rebeldía por la Presidencia del Gobierno en 1963, lo que derivó, indirectamente, en el abandono de Suanzes de la presidencia del INI y, directamente, en el cese de su hombre fuerte en ENHER, Victoriano Martínez Oms. El motivo fue, como señaló Franco, que el Instituto no podía actuar al margen de las decisiones del Gobierno y se tradujo en la paralización de las obras de Mequinzenza por sus múltiples irregularidades. Al parecer, la oportunidad de esta decisión, sin embargo, respondió a una operación orquestada con el fin de provocar este relevo sin dar la impresión de crisis de envergadura. En esta coyuntura restrictiva, ENHER tuvo un crecimiento desmedido, que puso en evidencia sus falsas previsiones económicas (Ribagorza sin coronar y Bajo Ebro apenas iniciado) y comerciales (difícil encaje en UNESA por su ausencia de mercado), lo que le obligó a pactar in extremis con FECSA y EDF en condiciones adversas. “La rehabilitación de ENHER” (Cap. 11), según el autor, parte de una situación muy delicada entre 1963 y 1968. El contrato con EDF para dar salida a los excedentes generados en el Bajo Ebro no se cumplió porque el aumento de la demanda catalana y el contrato con FECSA, ante el fiasco de Mequinzenza, obligaron a soluciones de emergencia. La crisis se solventó porque la política de alianzas (con ID y HE, con FECSA y, sobre todo, con

[218]

CFE y HECSA de coordinación de la producción –nueva central de San Andrés del Besós–, distribución –*dispatching* único– y comercialización –reparto de zonas–) posibilitó sacar adelante los saltos del Bajo Ebro y el contrato EDF. Pero para entonces ENHER sufrió una metamorfosis, se había convertido en una empresa mixta de ciclo completo con la colaboración de las eléctricas privadas (entró en UNESA en 1964). A partir de 1969 se constituyeron “Los cimientos de la gran ENHER” (Cap. 12), un gran complejo de generación mixta que contó, además de con las nuevas centrales del sistema Cinca, con una participación en la Central Nuclear de Vandellós (junto a EDF, HECSA, FECSA y FHS). Gómez Mendoza aclara cómo se fue gestando la aventura nuclear, prestando especial atención a la participación del INI y su aproximación a la tecnología francesa, frente a las preferencias estadounidenses y británicas, esencialmente por el contrato de suministro con EDF. La lógica política (la interesada generosidad francesa –crédito, asistencia mutua y participación en la obra civil– a cambio de potenciar su presencia en España y la independencia respecto al uranio foráneo) prevaleció sobre la racionalidad económica (la superioridad de la tecnología americana). A principios de los setenta cambió el escenario al quedar eliminadas las compensaciones OFILE y ENHER asumió una decidida política expansiva, traducida en afianzarse en su mercado natural. La empresa apostó por una estrategia de concentración vertical (adquirir empresas distribuidoras de la zona catalana) con el fin de aumentar su distribución directa (220

GWh) e intensificó su vida comercial (coordinación con FHS, prórroga con FECSA y modificación del contrato con EDF). Finalmente, Gómez Mendoza, concluye el trabajo con el epígrafe titulado “ENDESA y ENHER. Una visión de conjunto 1944–1970” (Cap. 13), mostrando los cambios en la especialización productiva de ambas firmas, así como su peso relativo dentro de la evolución del sector eléctrico español.

En definitiva, nos encontramos ante una obra que, dedicada al gran maestro Dr. Jordi Nadal, patrocinada por la Comisión Nacional de la Energía y elaborada durante diez años por tres eximios historiadores de la economía, está llamada a ser un referente obligado para todos los profesionales y estudiosos interesados en conocer adecuadamente la política industrial y la historia empresarial española del siglo XX.

Josean Garrúes
Universidad de Granada