

Incluye



# La dirección estratégica de políticas públicas

**JOSÉ IGNACIO CASES COMYN**  
DIRECTOR

N\_1

novadays

ARANZADI

© José Ignacio Cases Comyn (Dir.) y autores, 2025  
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.  
C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
www.aranzadilaley.es

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

**Primera edición:** Octubre 2025

**Depósito Legal:** M-20860-2025

**ISBN versión impresa con complemento electrónico:** 978-84-1163-312-3

**ISBN versión electrónica:** 978-84-1163-311-6

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.  
*Printed in Spain*

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

## Índice General

	<i>Página</i>
I	
<b>Prólogo</b>	
D. PABLO OÑATE RUBALCABA .....	25
II	
<b>Presentación de la colección Novadays-Aranzadi de políticas públicas y gestión pública.....</b>	<b>29</b>
III	
<b>Introducción a la obra .....</b>	<b>31</b>
IV	
<b>Los antecedentes de la dirección estratégica de políticas públicas .....</b>	<b>35</b>
1. <b>La dirección y gestión de organizaciones: la dirección estratégica.....</b>	<b>35</b>
2. <b>El análisis y gestión de políticas públicas .....</b>	<b>43</b>
3. <b>Escuelas de gestión pública .....</b>	<b>57</b>
V	
<b>La dirección estratégica de políticas públicas .....</b>	<b>65</b>
1. <b>El problema público como origen de las políticas públicas..</b>	<b>66</b>
2. <b>Proceso y contenido de la dirección estratégica de políticas públicas.....</b>	<b>67</b>

VI

<b>El proceso de dirección estratégica de políticas públicas.....</b>	<b>71</b>
1. <b>Etapa 1: Existencia y constancia de un problema público .....</b>	<b>76</b>
2. <b>Etapa 2: La inclusión en la agenda.....</b>	<b>79</b>
3. <b>Etapa 3: Análisis de actores, contextos y recursos .....</b>	<b>80</b>
4. <b>Etapa 4: Formulación estratégica de las políticas públicas ....</b>	<b>81</b>
5. <b>Etapa 5: Planificación y programación de las intervenciones públicas.....</b>	<b>83</b>
6. <b>Etapa 6: Ejecución e implementación de las intervenciones públicas.....</b>	<b>85</b>
7. <b>Etapa 7: Evaluación de las políticas públicas .....</b>	<b>87</b>
8. <b>Etapa 8: Exclusión de la agenda, modificación de la agenda o nueva formulación estratégica .....</b>	<b>87</b>

VII

<b>El contenido de la dirección estratégica de políticas públicas .....</b>	<b>89</b>
1. <b>El problema público .....</b>	<b>92</b>
2. <b>Las alternativas estratégicas de cada política pública .....</b>	<b>95</b>
3. <b>El contexto en la dirección estratégica de políticas públicas.</b>	<b>97</b>
4. <b>Los actores en la dirección estratégica de políticas públicas.</b>	<b>101</b>
5. <b>Los recursos de la dirección estratégica de políticas públicas.</b>	<b>105</b>
6. <b>Los instrumentos o policy tools de cada política pública .....</b>	<b>107</b>

VIII

<b>La pirámide Novadays de las políticas públicas.....</b>	<b>111</b>
--	------------

IX

<b>El caso de la acción exterior y las políticas de diplomacia económica .....</b>	<b>113</b>
1. <b>Resumen del caso.....</b>	<b>113</b>
2. <b>El problema público en el caso de la política exterior.....</b>	<b>114</b>

	<u>Página</u>
<b>3. Las alternativas estratégicas de la diplomacia económica .....</b>	126
<b>4. Recursos e instrumentos o <i>policy tools</i> de la diplomacia económica .....</b>	140
4.1. <i>Instrumentos de información o de conocimiento.....</i>	149
4.2. <i>Instrumentos de recursos humanos.....</i>	157
4.3. <i>Instrumentos de infraestructuras.....</i>	161
4.4. <i>Instrumentos de financiación .....</i>	162
4.5. <i>Instrumentos de fuerza y derecho.....</i>	167
<b>5. Conclusiones.....</b>	171

X

<b>El caso de las políticas de transporte: el modelo concesional como instrumento de las políticas de transporte público .....</b>	173
<b>1. Resumen del caso.....</b>	173
<b>2. El marco de las políticas de transporte público en España....</b>	175
<b>3. Un marco para el análisis de las políticas de transporte público .....</b>	177
3.1. <i>Dirección estratégica de las políticas públicas .....</i>	177
3.2. <i>El problema público al que responden las políticas de transporte público .....</i>	178
3.3. <i>Las alternativas estratégicas: las decisiones clave del sector público .....</i>	179
<b>4. Alternativas estratégicas y decisiones clave de las políticas de transporte público .....</b>	180
4.1. <i>¿Debe el sector público garantizar el acceso a sistemas de transporte público al conjunto de la población? Libre mercado Vs Mercado regulado.....</i>	180
4.2. <i>¿Debe el sector público prestar directamente el servicio de transporte público? Mercado sin competencia Vs Mercado con competencia.....</i>	182
4.3. <i>¿Cómo debe regular el sector público la participación del sector privado en la prestación de los servicios? .....</i>	183

	<i>Página</i>
<b>5. Estudio comparado en tres países europeos</b> .....	186
5.1. <i>Efectos de la desregulación sobre la capilaridad</i> .....	187
5.2. <i>Efectos de la desregulación sobre la disponibilidad</i> .....	188
5.3. <i>Efectos de la desregulación sobre la sostenibilidad económica y ambiental</i> .....	189
5.4. <i>Efectos de la desregulación sobre la asequibilidad</i> .....	192
5.5. <i>Efectos de la desregulación sobre otros atributos</i> .....	194
<b>6. Conclusiones</b> .....	195

XI

<b>El caso de las políticas de innovación: las iniciativas estratégicas como instrumento de las políticas de innovación</b> .....	199
<b>1. Resumen del caso</b> .....	199
<b>2. Razones de la política de innovación</b> .....	200
2.1. <i>El déficit de innovación como problema público</i> .....	200
2.2. <i>El Estado emprendedor: impulsando la colaboración público-privada</i> .....	202
<b>3. La Política de Innovación desde el enfoque de la Nueva Política Industrial (NPI)</b> .....	203
3.1. <i>Nuevas formas de promover la innovación</i> .....	203
3.2. <i>¿Cuáles son los fundamentos teóricos de la Política de Innovación en la Nueva Política Industrial?</i> .....	204
<b>4. Las Iniciativas Estratégicas como forma de organización en la Nueva Política industrial: el caso del sector aeroespacial en Galicia</b> .....	206
4.1. <i>Contexto</i> .....	206
4.2. <i>La Civil UAVs Initiative: la primera Iniciativa Estratégica de la Xunta de Galicia</i> .....	208
4.3. <i>Resultados, efectos e impactos del primer período de la Iniciativa Estratégica (2015-2020)</i> .....	211
A) <i>Estructura de la evaluación de la Civil UAVs Initiative</i> .....	211

	<i>Página</i>
B) Hallazgos de la evaluación del primer período de inversión de la Civil UAVs Initiative.....	213
XII	
<b>El caso de las políticas de energía: análisis institucional del sector del gas mediante el modelo de dirección estratégica de políticas públicas .....</b>	<b>217</b>
<b>1. Resumen del caso.....</b>	<b>217</b>
<b>2. Metodología: política del gas y alternativas estratégicas.....</b>	<b>218</b>
<b>3. Fases de la evolución del sector del gas en España.....</b>	<b>221</b>
3.1. <i>Fase I: Proyecto piloto de penetración del gas (1965-1972) .....</i>	<i>222</i>
A) Contexto.....	222
B) Alternativas estratégicas en el período .....	225
C) Lección 1: La expropiación de los activos estratégicos del GNL y la creación de la Empresa Nacional del Gas (ENAGAS) .....	226
3.2. <i>Fase II: Creación de mercados (1972-1987).....</i>	<i>229</i>
A) Contexto.....	229
B) Alternativas estratégicas en el período .....	233
C) Lección 2: El Protocolo del Gas y la Ley del Gas de 1987 .....	235
3.3. <i>Fase III: Desarrollo del mercado (1987-1998) .....</i>	<i>237</i>
A) Contexto.....	237
B) Alternativas estratégicas en el período .....	242
C) Lección 3: Privatización de ENAGAS y creación de un monopolio de facto .....	244
3.4. <i>Fase IV: Mercado liberalizado (1998-2005) .....</i>	<i>246</i>
A) Contexto.....	246
B) Alternativas estratégicas en el período .....	251
C) Lección 4: La liberalización del sector en 1998.....	253
3.5. <i>Fase V: Reformas del mercado (2005-2015) .....</i>	<i>258</i>

	<u>Página</u>
A) Contexto.....	258
B) Alternativas estratégicas en el período .....	263
C) Lección 5: El desarrollo y la inactividad de las CCGT .....	267
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>269</b>
XIII	
<b>El caso de las políticas de empleo .....</b>	<b>275</b>
<b>1. Resumen del caso.....</b>	<b>275</b>
<b>2. El problema público del desempleo .....</b>	<b>275</b>
<b>3. La política de empleo de la UE.....</b>	<b>278</b>
<b>4. Actores, contexto e instituciones en las políticas de empleo en España.....</b>	<b>284</b>
<b>5. Las alternativas estratégicas sobre políticas de empleo .....</b>	<b>286</b>
5.1. <i>Estrategias de impulso del empleo en jóvenes .....</i>	<i>287</i>
5.2. <i>Estrategias de empleo para los parados de larga duración .....</i>	<i>289</i>
5.3. <i>Estrategias de intermediación laboral .....</i>	<i>290</i>
<b>6. Instrumentos o <i>policy tools</i> de las políticas de empleo .....</b>	<b>293</b>
6.1. <i>Financiación de las políticas de empleo .....</i>	<i>293</i>
6.2. <i>Digitalización del servicio público de empleo.....</i>	<i>294</i>
6.3. <i>Colaboración público-privada.....</i>	<i>296</i>
XIV	
<b>El caso de las políticas de economía circular .....</b>	<b>297</b>
<b>1. Resumen del caso.....</b>	<b>297</b>
<b>2. El problema público .....</b>	<b>297</b>
<b>3. Planificación e iniciativas estratégicas a nivel europeo y na- cional .....</b>	<b>299</b>
3.1. <i>Unión Europea .....</i>	<i>299</i>
3.2. <i>España .....</i>	<i>305</i>

ÍNDICE GENERAL

	<i><u>Página</u></i>
A) Planificación estratégica a nivel estatal.....	306
B) Planificación estratégica a nivel autonómico .....	309
<b>4. Instrumentos o policy tools .....</b>	<b>313</b>
4.1. <i>Financiación de las políticas de economía circular</i> .....	314
4.2. <i>Contratación pública</i> .....	317
4.3. <i>Colaboración público-privada</i> .....	322
XV	
<b>Bibliografía</b> .....	<b>325</b>



## Índice de cuadros

	<i>Página</i>
Cuadro 1: Proceso y contenido en la Dirección Estratégica de Políticas Públicas .....	42
Cuadro 2: Las realidades esenciales de la gestión pública.....	44
Cuadro 3: El problema público como origen de la política pública .	53
Cuadro 4: La importancia de actores, recursos e instituciones en las políticas públicas.....	56
Cuadro 5: La gestión de lo público es sustancialmente distinta a la gestión de lo privado.....	63
Cuadro 6: Elementos y conceptos esenciales de la Dirección Estratégica de Políticas Públicas .....	68
Cuadro 7: Elementos esenciales que están presentes en toda decisión.	72
Cuadro 8: Las etapas del proceso de dirección estratégicas de políticas públicas.....	75
Cuadro 9: El contenido en la Dirección Estratégica de Políticas Públicas.....	91
Cuadro 10: Cinco preguntas clave para decidir entre las alternativas estratégicas .....	97
Cuadro 11: El Acuerdo o pacto institucional entre los actores de la política pública .....	102
Cuadro 12: Tipología de actores en una política pública .....	103
Cuadro 13: Recursos e instrumentos de las políticas públicas .....	109



## Índice de tablas

	<i>Página</i>
Tabla 1: El proceso de Dirección Estratégica de Políticas Públicas ...	73
Tabla 2: Recursos-Activo de las políticas públicas y algunos ejemplos de Recursos-Medios creados con su combinación.....	106
Tabla 3: El Problema Público al que responde la Diplomacia Económica	124
Tabla 4: Recursos de las políticas públicas e instrumentos de la diplomacia económica .....	145
Tabla 5. Alternativas estratégicas de la política de gas y su contenido..	219
Tabla 6: Activos estratégicos del mercado del gas.....	221
Tabla 7. Actores públicos y privados de la industria del gas (1965-1972)	224
Tabla 8: Evolución de las decisiones sobre Alternativas Estratégicas en la primera fase (1965-1972) .....	225
Tabla 9: Actores públicos y privados de la industria del gas (1972-1987)	232
Tabla 10: Evolución de las decisiones sobre Alternativas Estratégicas en la segunda fase (1972-1987).....	233
Tabla 11: Actores públicos y privados de la industria del gas (1987-1998)	240
Tabla 12: Evolución de las decisiones sobre Alternativas Estratégicas en la tercera fase (1987-1998).....	242
Tabla 13: Actores públicos y privados de la industria del gas (1998-2005)	250
Tabla 14: Evolución de las decisiones sobre Alternativas Estratégicas en la cuarta fase (1998-2005).....	251
Tabla 15: Actores públicos y privados de la industria del gas (2005-2015)	262
Tabla 16: Evolución de las decisiones sobre Alternativas Estratégicas en la quinta fase (2005-2015) .....	263
Tabla 17: Estrategias y leyes regionales de economía circular.....	310



## Índice de diagramas

	<i>Página</i>
Diagrama 1: La Pirámide Novadays de las Políticas Públicas .....	112
Diagrama 2: Marco lógico de evaluación .....	211
Diagrama 3: Fases de la evolución del mercado del gas en España.	222
Diagrama 4: Industria española del gas en 1969 .....	224
Diagrama 5: Industria española del gas en 1984 .....	231
Diagrama 6: Industria española del gas en 1997 .....	240
Diagrama 7: Industria española del gas en 2002 .....	249
Diagrama 8: Desagregación de la propiedad en las actividades de la cadena de valor del gas (1998-2001) .....	254
Diagrama 9: Evolución legislativa del gas desde la liberación (1998) hasta 2015 .....	260
Diagrama 10: Industria española del gas en 2015 .....	261
Diagrama 11: Estructura territorial de las normas y Servicios Públicos en materia de empleo.....	286
Diagrama 12: Modelo de conexión indirecta entre ofertantes y demandantes de empleo.....	291
Diagrama 13: Modelo con plataforma de intermediación .....	292
Diagrama 14: Modelo de conexión directa.....	292



## Índice de gráficos

	<i>Página</i>
Gráfico 1: Tasa de desempleo (como % de la población activa) de la media de la UE y algunos países relevantes .....	282
Gráfico 2: Tasa de desempleo de larga duración (como % de la población activa) de la media de la UE y algunos países relevantes ....	283
Gráfico 3: Tasa de desempleo juvenil (como % de la población activa de entre 15 y 29 años) de la media de la UE y algunos países relevantes.....	283



## El caso de las políticas de energía: análisis institucional del sector del gas mediante el modelo de dirección estratégica de políticas públicas<sup>1</sup>

SUMARIO: 1. RESUMEN DEL CASO. 2. METODOLOGÍA: POLÍTICA DEL GAS Y ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS. 3. FASES DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR DEL GAS EN ESPAÑA. 3.1. *Fase I: Proyecto piloto de penetración del gas (1965-1972)*. A) Contexto. B) Alternativas estratégicas en el período. C) Lección 1: La expropiación de los activos estratégicos del GNL y la creación de la Empresa Nacional del Gas (ENAGAS). 3.2. *Fase II: Creación de mercados (1972-1987)*. A) Contexto. B) Alternativas estratégicas en el período. C) Lección 2: El Protocolo del Gas y la Ley del Gas de 1987. 3.3. *Fase III: Desarrollo del mercado (1987-1998)*. A) Contexto. B) Alternativas estratégicas en el período. C) Lección 3: Privatización de ENAGAS y creación de un monopolio de facto. 3.4. *Fase IV: Mercado liberalizado (1998-2005)*. A) Contexto. B) Alternativas estratégicas en el período. C) Lección 4: La liberalización del sector en 1998. 3.5. *Fase V: Reformas del mercado (2005-2015)*. A) Contexto. B) Alternativas estratégicas en el período. C) Lección 5: El desarrollo y la inactividad de las CCGT. 4. CONCLUSIONES.

### 1. RESUMEN DEL CASO

Este capítulo presenta un estudio de caso sobre el desarrollo del mercado del gas en España, elaborado a petición de la IPP Office del Gobierno de Sudáfrica

---

1. BEATRIZ VINIEGRA BROZ. Licenciada en Administración y Dirección de Empresas. Directora de Desarrollo de Negocio de Novadays, S.L. Este caso se basa en la colaboración de Novadays con el Gobierno de Sudáfrica a lo largo de más de una década para el desarrollo del sector energético en Sudáfrica.

como parte del diseño estratégico de tres grandes proyectos Gas-to-Power con una capacidad total de 3.126 MW. El objetivo del encargo fue analizar las decisiones estratégicas adoptadas por el Gobierno español en las distintas etapas de evolución del mercado gasista, con el fin de extraer lecciones útiles para el desarrollo de un mercado de gas competitivo y sostenible en Sudáfrica.

A través del Modelo de Dirección Estratégica de Políticas Públicas de Novadays, el capítulo identifica y examina las decisiones clave que configuraron el sistema gasista español a lo largo de cinco décadas, desde los primeros proyectos privados de GNL en los años sesenta hasta la liberalización completa del mercado en 2015. El enfoque permite aislar las Alternativas Estratégicas que todo gestor público debe considerar al construir un nuevo mercado: diseño institucional, propiedad y gestión de activos, acceso a infraestructuras, políticas de precios y garantía de suministro, entre otras.

El capítulo contribuye así a la reflexión sobre la dirección estratégica de políticas públicas en el ámbito energético, ofreciendo a responsables políticos y técnicos una herramienta práctica para la toma de decisiones en contextos de transformación estructural, como el que enfrentaba Sudáfrica.

## 2. METODOLOGÍA: POLÍTICA DEL GAS Y ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS

Este **estudio de caso** expone los resultados de una revisión sistemática de la literatura sobre políticas, planes, programas y proyectos gasistas promovidos y ejecutados por el Gobierno de España y la experiencia de Novadays en relación con la creación y adaptación de mercados desde los años sesenta hasta la actualidad.

El estudio utiliza un **enfoque descriptivo** de la evolución del mercado del gas en España y también introduce un **enfoque analítico** para identificar las cuestiones clave que probablemente deban abordarse en el caso del desarrollo del mercado del gas sudafricano, junto con las lecciones aprendidas de la experiencia española y considerando cada cuestión en distintos momentos de la evolución del mercado del gas.

La metodología utilizada en esta investigación ha sido el *Modelo de Dirección Estratégica de Políticas Públicas* de Novadays, un modelo que nos permite entender cómo, cuándo y por qué los gestores públicos toman decisiones sobre políticas, planes, programas y proyectos, y también nos permite identificar claramente las principales decisiones y las principales alternativas a considerar por el responsable político: las *Alternativas Estratégicas* específicas para cada política.

Una *Alternativa Estratégica* es una decisión o conjunto de decisiones relacionadas que determinan o influyen fuertemente en la configuración presente o futura de una política pública o de un mercado. En este sentido, la mayoría de las decisiones no son estratégicas, pero las que lo son tienen una importancia determinante para la gestión gubernamental de cada política. Cada política tiene sus propias *Alternativas Estratégicas*, por lo que una cuestión importante para académicos y profesionales es identificar claramente cuáles son en cada caso.

En este sentido, hemos identificado seis *Alternativas Estratégicas* para la política del gas, basadas en la experiencia española:

- Mercado o mercados de gas por desarrollar.
- Organización y funciones de los agentes públicos.
- Propiedad y gestión de las actividades de la cadena de valor.
- Acceso a activos estratégicos.
- Estrategias de precios para cada actividad de la cadena de valor.
- Seguridad energética.

Cada *alternativa estratégica* tiene su propio *contenido*. Los contenidos de una alternativa estratégica son las opciones alternativas que el gestor público debe evaluar para elegir una y no las otras. Hemos construido los contenidos básicos de cada alternativa estratégica, basándonos en lo aprendido de la experiencia del desarrollo del mercado del gas en España desde los años sesenta hasta 2017. Las lecciones finales de este estudio de caso se centran en esos *contenidos*.

Tabla 5. Alternativas estratégicas de la política de gas y su contenido.

ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS	PRINCIPALES CONTENIDOS DE CADA ALTERNATIVA ESTRATÉGICA
Mercado del gas por desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercados por desarrollar: industrial, residencial, conversión de gas en electricidad.</li> <li>• Estrategias para desarrollar cada mercado: planes de gasificación, planes sectoriales, grandes clientes, acuerdos públicos de compra de electricidad...</li> <li>• Distribución regional de los mercados del gas.</li> <li>• Estimación y previsiones de la demanda del mercado.</li> </ul>

ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS	PRINCIPALES CONTENIDOS DE CADA ALTERNATIVA ESTRATÉGICA
Organización y funciones de los agentes públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agentes públicos nacionales, regionales y locales con competencias en cuestiones relacionadas con el mercado del gas.</li> <li>• Funciones del sector público en el mercado del gas.</li> <li>• Reparto de funciones y competencias entre los agentes públicos.</li> <li>• Consenso y participación de las partes interesadas en la planificación de la política del gas.</li> </ul>
Propiedad y gestión de las actividades de la cadena de valor (producción o suministro de gas, almacenamiento, regasificación, transporte, distribución y comercialización)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades reservadas al sector público.</li> <li>• Actividades reservadas al sector privado.</li> <li>• Modelos público-privados de propiedad o gestión de cualquier actividad.</li> <li>• Límites a la propiedad privada sobre algunas actividades o un conjunto de ellas.</li> </ul>
Acceso a activos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de activos estratégicos.</li> <li>• No —Acceso de Terceros a la Red (ATR).</li> <li>• ATR regulado.</li> <li>• ATR negociado.</li> </ul>
Estrategias de precios para cada actividad de la cadena de valor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Precios libres o regulados.</li> <li>• Indexación de precios.</li> <li>• Transparencia de precios.</li> <li>• Componentes del precio (energía, acceso, peajes y tasas).</li> <li>• Precios subvencionados.</li> </ul>
Seguridad energética	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reservas.</li> <li>• Gestión del riesgo de suministro: restricción de los contratos de suministro.</li> </ul>

La identificación clara de **las actividades que integran la cadena de valor del gas** y los **activos estratégicos de la industria** se ha considerado esencial para garantizar la coherencia a la hora de definir y formular alternativas estratégicas como principal criterio de análisis.

**Las actividades de la cadena de valor son:**

- Suministro de gas (importación y yacimientos nacionales).
- Regasificación.
- Almacenamiento.
- Transporte (internacional, nacional y regional): Tuberías Alta presión (> 16 bar).
- Distribución: Baja presión (< 16 bar)
- Camiones de GNL.
- Comercialización: Industrial, residencial, energía, etc.

Los **activos estratégicos de la industria** en cada una de las actividades se incluyen en la siguiente tabla.

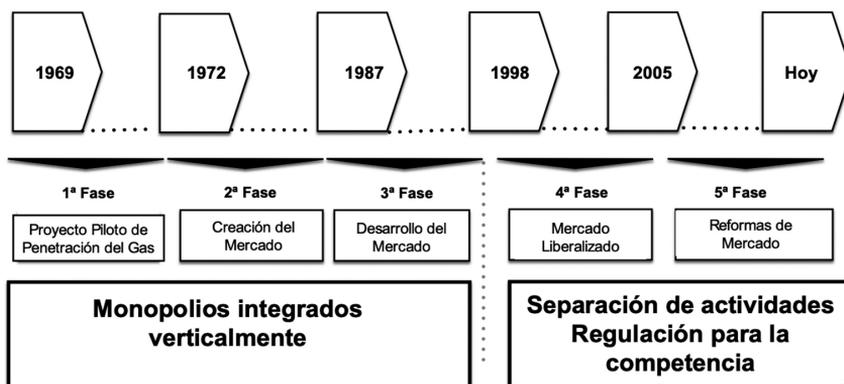
Tabla 6: Activos estratégicos del mercado del gas.

ACTIVIDADES	ACTIVOS ESTRATÉGICOS DE CADA ACTIVIDAD
Yacimientos nacionales de gas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yacimientos de gas.</li> <li>• Pozos de gas operativos.</li> </ul>
Suministro internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratos de suministro con terceros.</li> </ul>
Regasificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plantas de regasificación en tierra.</li> <li>• Plantas de regasificación en alta mar.</li> <li>• Unidades flotantes de almacenamiento y regasificación (FSRU).</li> </ul>
Almacenamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tanques de almacenamiento de GNL.</li> <li>• Unidades flotantes de almacenamiento (FSU).</li> <li>• Almacenamientos subterráneos de gas natural.</li> <li>• Antiguos yacimientos de gas.</li> </ul>
Transporte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasoductos internacionales.</li> <li>• Alta presión (&gt; 16 bar).</li> <li>• Estaciones de compresión de gas.</li> </ul>
Distribución	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuberías de baja presión (&lt; 16 bar).</li> <li>• Camiones de GNL.</li> </ul>
Comercialización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grandes contratos con clientes públicos y privados (por ejemplo, PPA).</li> </ul>

### 3. FASES DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR DEL GAS EN ESPAÑA

Una vez identificadas las Alternativas Estratégicas y disponiendo de un listado de las principales decisiones del sector público que caracterizan el desarrollo del mercado del gas, se analizó la evolución del mercado en España de acuerdo con cinco etapas en su desarrollo.

Diagrama 3: Fases de la evolución del mercado del gas en España.



Fuente elaboración propia.

El análisis de cada fase sigue la misma estructura. Primero describimos el contexto político, económico y social de ese momento en España, después describimos los avances en el sector gasista que caracterizan esa fase y presentamos a los principales actores públicos y privados del sector en ese momento. Por último, describimos la evolución de cada Alternativa Estratégica en cada una de las fases y las lecciones a extraer de las políticas públicas.

Las decisiones sobre alternativas estratégicas se basan en los riesgos y rendimientos esperados. Por ello, identificamos las enseñanzas que pueden extraerse de la experiencia española evaluando cinco hitos importantes en el desarrollo del sector gasista español.

### 3.1. FASE I: PROYECTO PILOTO DE PENETRACIÓN DEL GAS (1965-1972)

#### A) Contexto

La agitación política de la Guerra Civil española (1936-1939) y el aislamiento de posguerra provocaron un estancamiento económico. La política económica se centró en regenerar la economía, pero estableció objetivos de autosuficiencia (autarquía) que frustraron el crecimiento. No fue hasta la década de 1960 cuando España empezó a crecer con la apertura de su economía.

Una situación económica crítica a mediados de 1959 y, en particular, la escasez de reservas de divisas, condujeron a drásticas reformas económicas. Las autoridades presentaron este conjunto de reformas como un paquete: el Plan de Estabilización y Liberalización (en adelante PEL). Al mismo tiempo, España ingresó en las principales organizaciones internacionales y el gobierno

se comprometió cada vez más con la disciplina de libre mercado<sup>2</sup>. En consecuencia, la inflación disminuyó, la economía sumergida empezó a desaparecer, la inversión extranjera aumentó y el comercio internacional floreció.

El sector industrial español se caracterizó por el control gubernamental de las principales industrias y empresas. Sin embargo, el mayor componente del sector público, con diferencia, correspondía al *Instituto Nacional de Industria (INI)*, que a partir de 1968 dependía del Ministerio de Industria y Energía.

Además, la incorporación de la moneda nacional —la peseta— al sistema de Bretton Woods (1959) condujo a su convertibilidad a un tipo de cambio más realista. Esto fue acompañado de una liberalización financiera moderada de las entradas de capital a largo plazo, mientras que se restringían las salidas a corto plazo. En 1973, el comercio liberalizado representaba el 80% del total, mientras que las cuotas y el comercio especial<sup>3</sup> casi habían desaparecido. Los grandes desequilibrios comerciales se financiaban con la inversión extranjera, el turismo y las remesas de los emigrantes.

El auge económico de los años sesenta y principios de los setenta tuvo repercusiones sociales que transformaron España en una sola generación. En primer lugar, se produjo un gran movimiento de población del campo a las zonas urbanas que ofrecían empleo, principalmente Madrid, Barcelona y País Vasco. La rápida mecanización de la agricultura dejó sin empleo a muchos trabajadores agrícolas. La necesidad de trabajo y el deseo de un mejor nivel de vida ofrecido en los centros urbanos impulsaron a unos cinco millones de españoles a abandonar el campo durante los años sesenta y principios de los setenta. Más de un millón se trasladaron a otros países de Europa Occidental.

El gas de carbón había sido una fuente de energía en España desde principios del siglo XIX, cuando se crearon algunas empresas privadas locales como concesiones para gestionar el alumbrado público en varias ciudades y pueblos de España. Posteriormente, esas empresas también suministraban gas manufacturado para la cocina y la calefacción domésticas en sus respectivos pueblos. Sin embargo, la mayor parte del gas para uso doméstico era suministrado por una empresa pública creada bajo el monopolio nacional

2. La apuesta de España por la apertura le llevó a incorporarse a algunas instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en 1959, y a la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE posteriormente OCDE) en 1961. En 1970 se firmó un acuerdo preferencial con la Comunidad Económica Europea, que supuso una disminución de los aranceles y un aumento de las cuotas comerciales con los países miembros. La ayuda internacional fue una fuente importante para el desarrollo económico en aquellos días en España.
3. El comercio especial se refiere a actividades comerciales con regulaciones o características únicas, como las zonas económicas especiales (ZEE).

del petróleo, BUTANO S.A, que distribuía GLP en botella a través de una enorme red nacional de camiones y puntos de distribución.

En los años 60, había en España más de 20 empresas locales que prestaban servicios de gas. Una de ellas era *Catalana de Gas y Electricidad S.A*, concesionaria del gas en Barcelona, la segunda ciudad más grande de España.

En este contexto, el primer proyecto de gas natural en España fue promovido por el sector privado. En 1965, *Catalana de Gas y Electricidad, S.A.* y Exxon —empresa americana con el contrato de exploración de gas en Libia—, junto con tres bancos españoles constituyeron una nueva sociedad *Gas Natural, S.A.* con el fin de importar, procesar y distribuir gas natural procedente de Libia al Puerto de Barcelona. En 1966, el Ministerio de Industria otorgó a *Gas Natural S.A.* la primera concesión para construir y explotar una planta de regasificación que almacenaba y distribuía gas natural a consumidores industriales y residenciales.

Diagrama 4: Industria española del gas en 1969.



Fuente: elaboración propia.

Tabla 7. Actores públicos y privados de la industria del gas (1965-1972).

AGENTES PÚBLICOS	DESCRIPCIÓN Y FUNCIONES
Ministerio de Industria y Energía (MIE)	El MIE era el único responsable de otorgar las concesiones y autorizaciones para la producción de gas, la regasificación y la construcción de instalaciones de gas.
Ministerio de Hacienda	El Ministerio era un actor público importante en la industria del petróleo y el gas, ya que los ingresos por derechos de petróleo del monopolio eran estratégicos para las finanzas públicas.

AGENTES PÚBLICOS	DESCRIPCIÓN Y FUNCIONES
Instituto Nacional de Industria	El INI era el principal actor del desarrollo industrial de España. La mayoría de las empresas de red (telecomunicaciones, electricidad, ferrocarriles, etc.) estaban bajo el control del INI. Poseía importantes participaciones en el sector petrolero.
Petróleo y GNL-Botella Empresas públicas	CAMPSA —la empresa nacional del petróleo— y su filial de gas licuado de petróleo BUTANO S.A. eran los monopolios públicos de sus sectores.
Diputaciones de Barcelona y otras ciudades	Las diputaciones provinciales tenían competencias para fijar las tarifas del gas para los consumidores de su región. Las tarifas de <i>Catalana de Gas y Electricidad</i> las fijaba la Diputación de Barcelona.
AGENTES PRIVADOS	DESCRIPCIÓN Y FUNCIONES
Entidades a nivel local	Más de 20 empresas producían y distribuían gas de carbón en distintas ciudades de España en virtud de acuerdos de concesión. Las dos mayores empresas eran <i>Catalana de Gas y Electricidad S.A.</i> , en Barcelona, y <i>Gas Madrid S.A.</i> , en Madrid.
Gas Natural SA	Gas Natural fue la empresa creada por <i>Catalana de Gas</i> y Exxon para el primer proyecto de importación de gas natural a España en el Puerto de Barcelona. Su único cliente era <i>Catalana de Gas</i> , que distribuía el gas a consumidores industriales y residenciales del área de Barcelona.
Banco Urquijo y otros dos bancos industriales más pequeños	El Banco Urquijo fue el principal banco industrial privado de España hasta los años ochenta. Financió la construcción de la planta gasificadora de Barcelona.

## B) Alternativas estratégicas en el período

Tabla 8: Evolución de las decisiones sobre Alternativas Estratégicas en la primera fase (1965-1972).

ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS	EVOLUCIÓN 1965-1972
Mercado del gas por desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay interés público en el desarrollo del mercado del gas.</li> <li>• La iniciativa privada identificó un mercado local (no regional) en el área de Barcelona y lo desarrolló sin intervención gubernamental.</li> <li>• Los intereses extranjeros relacionados con la explotación de un yacimiento de gas libio por una empresa estadounidense influyeron en el desarrollo de la iniciativa de Barcelona.</li> <li>• No existían estrategias para desarrollar otros mercados regionales o sectoriales y, por consiguiente, tampoco estudios de mercado, previsiones, etc.</li> </ul>

ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS	EVOLUCIÓN 1965-1972
Organización y funciones de los agentes públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hubo organización ni funciones para el sector público en el lanzamiento del sector del gas en España.</li> <li>• Varios agentes públicos tenían participaciones en los mercados de la gasolina y el GLP en España, afectados por la entrada del gas natural en el país.</li> <li>• Los monopolios del petróleo y de las botellas de GLP consideraron la iniciativa de Barcelona una amenaza.</li> <li>• Las competencias del antiguo sector gasista —gas carbónico— y la obsoleta legislación facilitaron la iniciativa privada sin intervención pública (sólo una concesión y una autorización según el antiguo negocio del gas).</li> <li>• Surgió un conflicto entre los monopolios (y Hacienda) y el Ministerio de Industria terminó con la decisión política de expropiar Gas Natural S.A en 1969.</li> </ul>
Propiedad y gestión de las actividades de la cadena de valor (producción o suministro de gas, almacenamiento, regasificación, transporte, distribución y comercialización)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El suministro y la regasificación fueron integrados por el único operador del sector: Gas Natural S.A.</li> <li>• La distribución y comercialización fueron gestionadas por Catalana de Gas S.A, principal accionista de Gas Natural S.A.</li> <li>• Hasta 1969 no hubo intervención del sector público en ninguna de las actividades (aparte de la concesión y la autorización).</li> </ul>
Acceso a activos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No había acceso a activos estratégicos.</li> <li>• La empresa privada firmó el primer contrato de suministro con Libia. Posteriormente se firmó un segundo contrato con Sonatrach (Argelia).</li> </ul>
Estrategias de precios para cada actividad de la cadena de valor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los precios finales al consumidor eran fijados por un organismo público: la Diputación de Barcelona.</li> </ul>
Seguridad energética	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En esta fase no se tuvo en cuenta la seguridad energética.</li> </ul>

### C) **Lección 1: La expropiación de los activos estratégicos del GNL y la creación de la Empresa Nacional del Gas (ENAGAS)**

De conformidad con la Ley de Contratos del Sector Público (1965), un acuerdo concesional estándar, como el emitido a favor de Gas Natural S.A. para el proyecto de Barcelona, constituía una asociación público-privada

para emprender proyectos de infraestructuras a gran escala en los que la empresa financia, construye y explota los activos. La propiedad del servicio o de los terrenos objeto de la concesión permanecía en el sector público, pero no los activos necesarios para prestar esos servicios, que eran propiedad del concesionario.

Todos los bienes y derechos de la concesión —la planta regasificadora, el muelle del puerto de Barcelona y el contrato de suministro a Gas Natural S.A— fueron expropiados por el Gobierno en 1969, sólo tres años después de la concesión para construir y explotar la primera planta regasificadora de gas natural.

Esta decisión desencadenó un conflicto entre la Compañía y el Ministerio de Industria que se prolongó hasta 1975, cuando se llegó a un acuerdo definitivo entre ambas partes. El precio pagado por el Gobierno fue considerado adecuado por la concesionaria.

El Gobierno basó su intervención en la ausencia de recursos energéticos en el territorio español y en el especial interés por poseer y gestionar energías alternativas al petróleo y al GLP, que suponían el 70% de la energía primaria total en aquel momento. La decisión fue impulsada por los actores públicos afectados por el nuevo negocio, principalmente el monopolio petrolero, la compañía de botellas-LPG y el Ministerio de Hacienda, que veía en el gas natural una amenaza para los importantes ingresos públicos procedentes del sector petrolero.

Esta decisión sustentó las normas del sector durante los 10 años siguientes, y sus consecuencias fueron:

- La expulsión del sector privado —a pesar de que el negocio de Gas Natural S.A mostraba un retorno de la inversión y existían otras zonas industriales en España de posible interés para iniciativas similares, principalmente Bilbao en el País Vasco y Valencia— y la paralización de las inversiones en la red u otras plantas durante la década siguiente.
- La mayoría de las pequeñas empresas locales concesionarias de la producción y distribución de gas carbónico se declararon en quiebra por las dificultades de invertir en el cambio de tecnologías.
- La nueva empresa pública creada en 1972, ENAGAS, también había firmado un contrato de suministro con Sonatrach y, cuando la empresa adquirió los dos contratos de suministro de Gas Natural

en 1975, asumió las condiciones de *take or pay* de esos contratos. Ello provocó el incumplimiento de los contratos y un importante contencioso económico y diplomático con Argelia (descrito más adelante) que se prolongó hasta 1984.

Hay varias **lecciones interesantes que aprender aquí para el desarrollo del mercado del gas en otros países**, a saber:

- El análisis y la definición del mercado deben hacerse a largo plazo y a escala nacional, no regional ni local, y teniendo en cuenta sobre todo la demanda industrial y no sólo el suministro de gas a la electricidad. La identificación de los principales consumidores podría ser una baza para el rápido desarrollo de los mercados del gas y habría que evitar los monopolios regionales.
- La entrada del gas natural puede sustituir a otros productos o tecnologías, principalmente al mercado del GLP, afectando a los negocios de refino y comercialización de GLP. La transformación de esta industria debe tenerse en cuenta y puede servir para configurar los mercados del GNL. Los principales actores de la industria del GLP podrían ser poderosos interesados en el mercado del GNL tanto para apoyar como para resistirse al cambio de tecnología.
- La falta de definición de los agentes públicos y sus funciones en el nuevo mercado podría provocar conflictos y el estancamiento de las inversiones y el desarrollo del mercado.
- Las normas indefinidas o cambiantes para el sector privado siempre han provocado el estancamiento de la inversión y la expulsión de la iniciativa privada.
- La existencia de empresas locales en el mercado tradicional del gas (carbón o GLP) es una baza para configurar la nueva estructura del mercado, principalmente en las actividades de comercialización o distribución.
- Los contratos de suministro son un riesgo para la seguridad energética del país, por lo que deben ser considerados por el Sector Público.

- El sector público debe transmitir **confianza a los mercados** con señales inequívocas de su compromiso con el desarrollo del nuevo mercado.

### 3.2. FASE II: CREACIÓN DE MERCADOS (1972-1987)

#### A) Contexto

La muerte de Franco en 1975 y la consiguiente transición a un régimen democrático desviaron la atención de los españoles de su economía. El retorno a la democracia coincidió con una crisis internacional del petróleo, que afectó gravemente a la economía, ya que España importaba el 70% de su energía, principalmente de países de Oriente Medio.

En 1978 se aprobó la nueva Constitución, se restauró la monarquía y se logró la transición política y social. La transición pacífica de un régimen altamente centralizado y dictatorial a una democracia pluralista y liberal demostró una notable sofisticación política y la determinación de no dejar que las cicatrices de la Guerra Civil impidieran avanzar hacia las reformas democráticas y la transformación del país.

La excesiva dependencia del petróleo extranjero, las insuficientes inversiones a largo plazo, los defectos estructurales y la espiral de los costes salariales hicieron a España excepcionalmente susceptible a los efectos de la recesión económica mundial de finales de los setenta y principios de los ochenta. La economía española languideció hasta la segunda mitad de la década de 1980 y durante ese tiempo el país se vio afectado por una tasa de desempleo que a menudo superaba el 20%, superior a la de cualquier otro gran país de Europa Occidental.

El recién formado gobierno, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), adoptó medidas económicas liberales que los débiles gobiernos anteriores no habían podido considerar. El gobierno socialista optó por políticas monetarias y fiscales ortodoxas, por la austeridad salarial y por la reducción de las empresas estatales derrochadoras. Las políticas del gobierno empezaron a dar sus frutos en la segunda mitad de la década, cuando la economía volvió a registrar las tasas de crecimiento más rápidas de Europa Occidental. Grandes empresas manufactureras e instituciones financieras registraron beneficios récord y la inflación se mantuvo bajo control.

En 1984 y 1985 se puso en marcha un programa de reestructuración e inversión para reducir las enormes pérdidas del INI y reorientar la inversión

y la expansión industrial. La revisión se debió en parte a la necesidad de poner fin a la dependencia del INI de los pagos del gobierno central, que ya no se permitirían cuando España completara su adhesión a la CE en 1985.

Por lo tanto, el interés del gobierno en reformar la economía era la adhesión de España a la Comunidad Europea (CE) en 1986. Si el país quería beneficiarse de la pertenencia a la CE, tendría que ser capaz de hacer frente a una competencia exterior sin restricciones. La adhesión de España a lo que hoy es la Unión Europea era asimismo una oportunidad para superar largas décadas de aislamiento e impotencia en la escena internacional.

Los esfuerzos por modernizar y expandir la economía, junto con una serie de factores, fomentaron un fuerte crecimiento económico en la década de 1980. Dichos factores fueron la continua caída de los precios del petróleo, el aumento del turismo y un incremento masivo de la entrada de inversiones extranjeras. Así pues, a pesar de que la economía estaba expuesta a la competencia extranjera de acuerdo con los requisitos de la CE, la economía española experimentó una rápida expansión sin sufrir restricciones en la balanza de pagos.

Esta segunda etapa en el desarrollo del mercado del gas en España comenzó en 1972 con la creación de la Empresa Nacional de Gas (ENAGAS) para ser la propietaria de los activos presentes y futuros del Gobierno. Entre 1972 y 1994, ENAGAS fue el principal actor público en la industria del gas y se encargó de todas las actividades excepto la distribución minorista (y la distribución industrial en Cataluña y el País Vasco).

El Plan Energético Nacional (1975, revisado en 1978) estableció el gas como segunda fuente después de la energía nuclear, dando a ENAGAS el mandato de desarrollar la red de gasoductos para conectar las principales zonas industriales de España, empezando por la conexión de Barcelona con Bilbao —los dos principales centros industriales— y también con Valencia. Sin embargo, ENAGAS no pudo financiar la construcción de esta red hasta el final de ese período de 10 años. En 1983, un nuevo Plan Energético Nacional contempló la expansión de los mercados y las infraestructuras gasistas.

El desarrollo del mercado fue muy lento durante esta fase. La crisis del petróleo hizo que los precios del gas natural fueran cinco veces superiores a los de dos años antes, mientras que el GLP —botella que vendía la empresa pública de GLP— estaba subvencionado por el Gobierno. El conflicto entre los actores públicos de la industria del petróleo y el gas continuó hasta 1984, cuando el gobierno socialista decidió impulsar la industria del gas natural y el claro liderazgo del Viceprimer Ministro y del Ministerio de

Economía hizo que todos los actores públicos se alinearan con la política del gas natural<sup>4</sup>.

Entre 1984 y 1987 el Gobierno tomó importantes decisiones que transformarían la industria del gas en España. En 1984 se regularon las tarifas del gas natural para la industria y se les dio prioridad sobre otras fuentes de energía, garantizando así mejores tarifas de gas natural para todos los sectores, con precios diferentes según el combustible que el gas iba a sustituir. En 1985, el Gobierno firmó un Protocolo o Memorando de Entendimiento con el sector privado, estableciendo claramente los roles de cada uno en el mercado y garantizando una fuerte rentabilidad a los inversores del sector privado en el desarrollo del mercado del gas a través de un mecanismo creativo que premiaba a las empresas orientadas al desarrollo del mercado. Esta etapa concluyó con la aprobación en 1987 de una nueva Ley del Gas que reconocía la participación del sector privado y daba rango legal a los compromisos del gobierno.

Diagrama 5: Industria española del gas en 1984.



Fuente: elaboración propia.

4. La decisión estuvo realmente influida por el conflicto internacional con Argelia provocado por el incumplimiento de los contratos de ENAGAS (uno de ellos heredado de Gas Natural S.A). El Gobierno decidió primero (en 1981) provocar la quiebra de ENAGAS pero finalmente asumió el pago a Sonatrach y el compromiso futuro de cumplir el contrato. Este compromiso centra al Gobierno en la necesidad de desarrollar el mercado del gas y las infraestructuras. Las negociaciones entre el Gobierno español y Sonatrach fueron gestionadas directamente por el Viceprimer Ministro del Gobierno mostrando la importancia de este asunto para la frágil España de los primeros 80.

Tabla 9: Actores públicos y privados de la industria del gas (1972-1987).

<b>AGENTES PÚBLICOS</b>	<b>DESCRIPCIÓN Y FUNCIONES</b>
Ministerio de Industria y Energía (MIE)	El MIE era el único responsable de otorgar las concesiones y autorizaciones para la producción de gas, la regasificación y la construcción de instalaciones de gas.
Instituto Nacional de Industria (INI)	El INI era el principal actor del desarrollo industrial de España. La mayoría de las empresas de red (telecomunicaciones, electricidad, ferrocarriles, etc.) estaban bajo el control del INI.
Instituto Nacional de Hidrocarburos (INH), posteriormente REPSOL S.A.	El INH era una empresa pública creada en 1981 que integraba todas las actividades del INI relacionadas con el petróleo y el gas, incluida la participación del Estado en el monopolio petrolero, CAMPSA, en BUTANO S.A y en ENAGAS. Posteriormente desaparecería en 1995, al final de un proceso de privatización de seis años que dio lugar a una nueva empresa, REPSOL S.A.
Petróleo y GNL-Botella Empresas públicas.	CAMPSA —compañía nacional de petróleos— y su filial de GLP envasado BUTANO S.A fueron los monopolios públicos en sus sectores hasta 1987, año en que finalizó el monopolio como consecuencia de la entrada de España en la UE.
Diputaciones Provinciales de Barcelona y otras ciudades (más tarde Gobiernos Regionales)	Las diputaciones provinciales tenían competencias para fijar las tarifas del gas para los consumidores de su región. Las tarifas de <i>Catalana de Gas y Electricidad</i> las fijaba la Diputación de Barcelona.
ENAGAS Compañía Nacional de Gas	Enagas fue creada por el Decreto Ministerial 623/1972 para encargarse de la ejecución del plan nacional de gas; la construcción y explotación de la infraestructura de gas natural licuado y gas natural, y la red de distribución secundaria; la distribución y el mercado minorista industrial en caso de que el sector privado no estuviera presente.
<b>AGENTES PRIVADOS</b>	<b>DESCRIPCIÓN Y FUNCIONES</b>
Concesionarias de distribución de gas: <i>Catalana de Gas</i> , <i>Gas Madrid</i> y otras empresas más pequeñas.	<i>Catalana de Gas</i> , <i>Gas Madrid</i> y algunas empresas más pequeñas sobrevivieron a la crisis de 1972-1985 y transformaron sus tecnologías al gas natural.

**B) Alternativas estratégicas en el período**

Tabla 10: Evolución de las decisiones sobre Alternativas Estratégicas en la segunda fase (1972-1987).

ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS	EVOLUCIÓN 1972-1987
Mercado del gas por desarrollar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Plan Energético Nacional de 1975 (revisado en 1978) señalaba el desarrollo del mercado del gas como una prioridad (después del nuclear) para el Gobierno, identificando las zonas industriales del país como los principales mercados para el gas.</li> <li>• La construcción del primer gasoducto (iniciado en 1976 y finalizado en 1984) extendió el mercado a otras regiones, conectando tres grandes zonas industriales del país (Barcelona, País Vasco y Valencia).</li> <li>• El mercado industrial, y no el residencial, fue identificado en el Plan Gas de 1984 como el mercado clave para desarrollar el gas natural. Se dará prioridad al GN en este mercado y al GLP-Botella en el residencial.</li> </ul>
Organización y funciones de los agentes públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No fue hasta 1981 cuando el sector público organizó sus participaciones en petróleo y gas bajo un único actor: El Instituto Nacional de Hidrocarburos.</li> <li>• El liderazgo político de 1981 a 1984 fue fundamental para alinear los intereses de los agentes del sector público y definir un Plan de desarrollo de los mercados de gas en España apoyado por todos ellos.</li> <li>• La normativa comunitaria que afecta a los monopolios y a los mercados energéticos de los Estados miembros condicionó que el Gobierno español adaptara su sector público a las reglas competenciales establecidas en el club europeo.</li> <li>• El Plan de 1984, el Protocolo de 1985 y la Ley del Gas de 1987 establecieron un claro compromiso del sector público con el mercado del gas.</li> <li>• El Ministerio de Industria planificó las infraestructuras de energía y gas, con la asistencia técnica de ENAGAS en el caso de las infraestructuras de gas.</li> <li>• Los Gobiernos Regionales también participaron en el desarrollo del Mercado del Gas a través de Planes Regionales de Gasificación ejecutados por ENAGAS y por el sector privado.</li> </ul>

ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS	EVOLUCIÓN 1972-1987
<p>Propiedad y gestión de las actividades de la cadena de valor (producción o suministro de gas, almacenamiento, regasificación, transporte, distribución y comercialización).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Decreto del Gas de 1973 proporcionó las definiciones de los aspectos clave del gas y su tratamiento, que son el suministro, la transmisión y la distribución.</li> <li>• El Estado se reserva el derecho sobre el suministro de gas y la red a través de una empresa pública tanto en el Decreto de 1973 como en la Ley de 1987.</li> <li>• La participación del sector privado se limitaba a la distribución, pero no existía seguridad jurídica tras la expropiación de Gas Natural S.A en 1975.</li> <li>• La inversión privada se redujo en esos años a un mínimo técnico hasta que las empresas vieron un horizonte creíble tras el Plan Gas de 1984 y el Protocolo de 1985.</li> <li>• En el protocolo de 1985, el Gobierno garantizaba una fuerte rentabilidad al sector privado, condicionada a nuevas inversiones en el mercado y al desarrollo de la red de distribución.</li> <li>• Según la Ley del Gas de 1987, la separación de las actividades de las compañías de gas integradas no era necesaria ni desde el punto de vista jurídico ni desde el de la gestión.</li> </ul>
<p>Acceso a activos estratégicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En esta fase no se contemplaba el acceso de terceros, ya que la empresa estatal ENAGAS era responsable de la gestión de todos los activos estratégicos.</li> </ul>
<p>Estrategias de precios para cada actividad de la cadena de valor</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las estrategias de precios fueron una cuestión clave en el Protocolo del Gas de 1985.</li> <li>• El Gobierno priorizó los precios del gas sobre los de otras fuentes de energía, garantizando que cualquier industria tuviera precios más baratos del gas natural en función del combustible que fuera a sustituir.</li> <li>• Los precios para los distribuidores estaban regulados y fijados en todo el país con una garantía de rentabilidad en función de las inversiones de las empresas distribuidoras.</li> <li>• También se reguló el precio residencial, aunque la botella de GLP sigue estando subvencionada por el Gobierno.</li> </ul>

ALTERNATIVAS ESTRATÉGICAS	EVOLUCIÓN 1972-1987
Seguridad energética	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El incumplimiento de los contratos de suministro de gas creó una crisis internacional para el Gobierno español a principios de los años ochenta.</li> <li>• La seguridad energética fue una preocupación para el gobierno a partir de 1970 y se centraron en recursos energéticos alternativos al fuel-oil, que representaba el 70% del total de la energía primaria.</li> <li>• En esta fase se introdujo el concepto de almacenamientos estratégicos de gas.</li> </ul>

### C) Lección 2: El Protocolo del Gas y la Ley del Gas de 1987

Diez años después del acuerdo entre ENAGAS y GAS NATURAL S.A que paralizó las inversiones para desarrollar el mercado del gas en España, el Gobierno formalizó la participación de la iniciativa privada con la firma de un protocolo con las principales distribuidoras. El protocolo les garantizaba una fuerte rentabilidad (*garantía de márgenes*) condicionada a las inversiones en redes de distribución y desarrollo del mercado. Al mismo tiempo, el protocolo establecía que cualquier industria tendría precios más bajos por el gas que por la fuente de energía que utilizaba antes de pasarse al gas.

En 1987, el Parlamento aprobó la primera Ley del Gas (Ley 10/1987, de 15 de junio, de disposiciones básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en materia de combustibles gaseosos) para garantizar un desarrollo coordinado del sector del gas. La Ley del Gas proporcionó un marco jurídico actualizado que permitió la aplicación de las disposiciones establecidas en el Plan Energético Nacional de 1984 y las medidas adoptadas en el Protocolo del Gas de 1985 con el fin de formular respuestas adecuadas a las necesidades emergentes de la previsión de la demanda, especialmente en lo relativo a las conexiones internacionales, fomentando la investigación tecnológica y el aumento de la eficiencia.

Las modificaciones de esta Ley buscaban actualizar el marco legal para responder a la nueva realidad existente: la consolidación del gas natural como fuente de energía. La legislación declaró la utilidad pública del gas como servicio público y, por tanto, competencia del Estado. La Ley preveía la participación de entidades privadas bajo un contrato tipo de concesión y permiso de autorización a proyectos de construcción en el marco del plan nacional del gas. Al Ministerio de Industria y Energía se le encomendó el

desarrollo de un Plan Nacional del Gas que incluía una Red Nacional de Gasoductos, conexiones internacionales, almacenamiento estratégico, establecimiento de zonas prioritarias de gasificación y exploración de fuentes nacionales de GN; mientras que al sector privado le correspondió el desarrollo de la red de distribución y de los mercados, con la garantía de rentabilidad introducida por el Protocolo en 1985.

Como ocurrió 10 años antes, las decisiones de 1984-1987 sustentaron las normas del sector durante los 10 años siguientes, y las **consecuencias** fueron las siguientes:

- El desarrollo de la red, principalmente a partir de 1988, impulsado por el Protocolo de 1985 y la llegada de los Fondos de Cohesión y Desarrollo Regional de la Unión Europea para financiar el desarrollo de infraestructuras. Durante este período se construyó la Red Nacional de Gasoductos (establecida en el Plan Gas de 1988) que conecta Cataluña, Valencia, Aragón, País Vasco, Burgos, Madrid, Valladolid, Huelva, Sevilla, Santander, Asturias, etc., así como dos nuevas plantas de almacenamiento y regasificación en los Puertos de Huelva y Cartagena. La longitud total del gasoducto construido tras el protocolo se había más que duplicado de 1987 a 1998.
- La evolución del mercado en las principales zonas industriales de España. La participación del gas natural como fuente de energía primaria en España pasó del 2,8% en 1982, al 5,7% en 1990, 8,3% en 1996 y 10,2% en 1998<sup>5</sup>.
- La introducción del *Gas to Power* en los Planes de Electricidad a finales de los años 80.
- La conexión internacional de la Red de Gas con el norte de África y con Francia, para importar el gas de Argelia y de Noruega.

Hay varias lecciones interesantes que aprender aquí para el desarrollo del mercado del gas en otros países, a saber:

- **El liderazgo político a alto nivel es estratégico** para la introducción del gas natural en un país, sobre todo si existe un posible conflicto entre los agentes del sector público, como el monopolio del petróleo, los propietarios de las refinerías o las empresas de GLP.

---

5. Alcanzó un máximo del 24,6% en 2008.



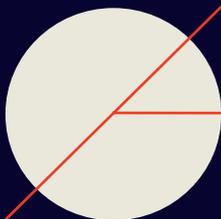
Acceso online a Biblioteca Digital Legalteca:  
consulte página inicial de esta obra

La planificación estratégica en el ámbito de lo público supone un reto de primera magnitud, tanto en sus aproximaciones teóricas como en el ejercicio práctico.

La presente obra propone un cambio de paradigma en el diseño y la planificación estratégica en el sector público, introduciendo un nuevo concepto: la dirección estratégica de las políticas públicas; y desarrollando conceptos novedosos procedentes de la ciencia política y la gestión de organizaciones.

Los modelos, metodologías y casos prácticos que se recogen en esta obra son el fruto de décadas de investigación y trabajo práctico con números gobiernos, con ejemplos de intervención que transcurren desde la identificación del problema público hasta la evaluación de los resultados, efectos e impactos de las políticas ejecutadas, pasando por el análisis del contexto, las instituciones o los actores, la definición estratégica o el diseño de instrumentos para cada política.

Los diversos casos de estudio —en políticas como las de transporte, energía, innovación, empleo o economía circular, entre otras— explican casos concretos de intervenciones realizadas por los autores y animan al lector a emprender nuevas investigaciones e intervenciones en base a este nuevo modelo de análisis y de planificación de las políticas públicas.



ISBN: 978-84-1163-312-3



9 788411 633123



ER-0280205



GR-00050100