

La planificación en la nueva regulación eléctrica

Pedro Mielgo Álvarez

Presidente de Madrileña Red de Gas

Este artículo se estructura en cuatro partes. En la primera se hace un breve repaso de las disposiciones sobre planificación energética en la legislación, desde la Ley del Sector Eléctrico de 1997 hasta la nueva Ley de 2013. En la segunda se comenta la planificación realizada y plasmada en los documentos oficiales en el mismo período. La tercera resume lo que prescribe la nueva Ley del Sector Eléctrico de 2013. Por último, se hacen algunas consideraciones sobre el papel y los límites de la planificación energética.

1. La planificación energética en la etapa regulatoria anterior (1997 – 2013)

En la Ley del Sector Eléctrico de 1997 (LSE97) la planificación obligatoria quedaba limitada a la red básica de transporte y se preveía una planificación indicativa. En su exposición de motivos se decía: *“La planificación estatal [...] queda restringida a las instalaciones de transporte, buscando así su imbricación en la planificación urbanística y en la ordenación del territorio. Se abandona la idea de una planificación determinante de las decisiones de inversión de las empresas eléctricas, que es sustituida por una planificación indicativa de los parámetros bajo los que cabe esperar que se desenvuelva el sector eléctrico en un futuro próximo, lo que puede facilitar decisiones de inversión de los diferentes agentes económicos.”*

Esta ley ha estado vigente durante dieciséis años, aunque modificada en numerosas

ocasiones mediante Leyes y Reales Decretos-Leyes. En este tiempo, la planificación de las redes básicas tuvo su primera concreción en 2002, con la planificación de la red de transporte de electricidad aprobada por el gobierno y remitida a las Cortes, según lo previsto en el Art. 4 de la misma Ley, mientras la planificación indicativa no se concretó en un documento hasta mucho más adelante, en 2011, consecuencia de un mandato contenido en la Ley de Economía Sostenible.

El citado Art. 4 prescribía someramente el contenido de la planificación indicativa, limitándolo, en lo propiamente energético, a *“[la] estimación de la potencia mínima que debe ser instalada para cubrir la demanda prevista bajo criterios de seguridad del suministro, diversificación energética, mejora de la eficiencia y protección del medio ambiente.”*

La Ley de Economía Sostenible (LES) de 4 de marzo de 2011 trata por primera vez, de un modo algo sistemático, la definición de

planificación indicativa y su contenido. La LES dedica seis artículos a la planificación energética, declarando que pretende una planificación integral del modelo energético, no sólo eléctrico. Se establecían también objetivos concretos en materia de planificación referidos a 2020:

- Participación de las energías renovables en el consumo de energía final bruto del 20%.
- Participación de las energías renovables en el consumo de energía final de todos los modos de transporte del 10%.
- Dispone que se adopten las estrategias y las medidas necesarias para lograr un objetivo general de reducción de la demanda de energía primaria coherente con el objetivo establecido para la Unión Europea del 20% en 2020 y con los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España.

La LES faculta al Gobierno para aprobar planes nacionales de ahorro y eficiencia energética y planes de energías renovables, que contemplen medidas de orientación y fomento de la oferta y el consumo energético que hagan posible el cumplimiento de los objetivos señalados y que permitan la posibilidad efectiva de desarrollo de las energías renovables en todas las Comunidades Autónomas

En lo que se refiere a la planificación indicativa, la LES enumera una serie de criterios:

- Contemplará distintos escenarios sobre la evolución de la demanda y las necesidades de nueva potencia
- Incluirá previsiones útiles para la toma de decisiones por la iniciativa privada y para las decisiones de política energética
- Fomentará el equilibrio entre eficiencia, seguridad de suministro y medio ambiente
- Se orientará a la consecución de objetivos concretos para 2020
 - Reducir la participación de las energías con mayor potencial de emisiones de CO₂ en la cesta de generación energética y, en particular, en la eléctrica
 - Determinar los niveles de participación de la energía nuclear en la cesta de generación energética
 - La participación de las diferentes tecnologías en el largo plazo tenderá a reflejar la competitividad relativa de las mismas.
- En todos los casos se deberá cumplir que los objetivos se alcanzan teniendo en cuenta los principios de eficiencia económica entre las distintas alternativas y de sostenibilidad económica de las medidas que se adopten.

La competitividad relativa de las tecnologías, se define como una medida comprensiva de los costes y beneficios de cada una de las tecnologías que abarque, entre los costes, los relativos a toda la cadena de generación, incluyendo los costes medioambientales e intergeneracionales, y, entre los beneficios, la aportación a la seguridad del suministro energético, incluyendo las contribuciones en términos de autosuficiencia, gestionabilidad y predictibilidad de las fuentes.

A pesar del carácter no vinculante de la planificación indicativa, la LES afirma que esta planificación servirá de base para que la legislación ordene los incentivos públicos necesarios para satisfacer los objetivos fijados [en el apartado anterior], de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Garantía de un retorno adecuado de las inversiones en las tecnologías del régimen especial.
- b) Consideración de las curvas de aprendizaje de las distintas tecnologías hasta alcanzar el punto de competitividad con el coste del consumo de la energía.
- c) Progresiva internalización de los costes que asume el sistema energético para garantizar la suficiencia y estabilidad en el suministro, fomentando además la sustitución de tecnologías que, por su baja eficiencia económica, técnica o medioambiental, resulten obsoletas, siempre que ello suponga un ahorro general del sistema.
- d) Priorización en la incorporación de instalaciones que incorporen innovaciones tecnológicas o de gestión, que optimicen la eficiencia de la producción, el transporte y la distribución.

La planificación vinculante, por su parte, se realizará bajo criterios que contribuyan a

desarrollar un sistema energético seguro, eficiente, sostenible económicamente y respetuoso con el medioambiente.

Finalmente, el fomento de la investigación y desarrollo se orienta exclusivamente a las energías renovables y a la reducción de emisiones. No hay mención alguna a la eficiencia de las tecnologías convencionales, a la seguridad de suministro ni de la operación del sistema eléctrico, al desarrollo tecnológico de las tecnologías no renovables o complementarias de unas u otras, ni a la reducción de costes, salvo de las pérdidas en las redes.

En otras palabras, la idea de planificación desarrollada en la LES, que resume y amplía las definiciones de la legislación anterior, supone:

- El recurso a un lenguaje confuso y contradictorio.
- Una clara ampliación del ámbito de la potestad planificadora del gobierno.
- Una intención claramente planificadora (en un sentido intervencionista).
- Una concepción de la planificación indicativa como base de futuras acciones de gobierno –como el establecimiento de incentivos- y como guías para futura legislación y, por tanto, vinculantes o determinantes de las decisiones de inversión.
- Una planificación orientada fundamentalmente a garantizar el desarrollo de las energías renovables.
- Una definición de escenarios insuficiente, que no contempla variables económicas esenciales (costes de inversión y de generación) ni prospectiva tecnológica.
- Un horizonte de diez años, a todas luces excesivamente corto, que además impide

contemplar opciones que requieran plazos de maduración superiores.

“ Ausencia de consideraciones rigurosas de coste.

• Introducción de parámetros y criterios carentes de definiciones aceptadas en el mundo académico y económico:

– Entre los parámetros para determinar la competitividad relativa de las tecnologías se hace referencia a los *costes intergeneracionales*, figura extremadamente discutible, que no cuenta con una definición generalmente aceptada. Otros conceptos de costes y beneficios son de muy difícil o imposible valoración.

– Se habla de obsolescencia por *baja eficiencia medioambiental*, sin dar una definición de la misma. Otro tanto puede decirse de la obsolescencia por otras causas.

• Se considera que la competitividad de las tecnologías renovables debe llevar a la *grid parity* (pero no más allá, es decir, a la competitividad en coste final de generación).

• Se garantiza el retorno adecuado a las tecnologías renovables (que no se cuantifica), pero no hay una mención equivalente referida a las tecnologías convencionales.

• Ausencia de consideraciones sobre el impacto de los distintos escenarios o elección de tecnologías en los costes de generación, en el coste final de la energía eléctrica, en la industria nacional o en las balanzas comercial o por cuenta corriente.

• Se ignora la problemática de la seguridad de suministro (seguridad de la operación

de los sistemas eléctricos) y sus consecuencias en diversos órdenes.

En resumen, la visión de la LES está aquejada de un evidente sesgo hacia lo *renovable* y de un énfasis en la intervención del Estado en ámbitos propios del mercado y de la libre iniciativa, a pesar de la declaración de que la planificación es sólo indicativa. El mismo sesgo se hace evidente en los planes elaborados como consecuencia de la LES: PANER 2011- 2020 y Planificación Indicativa 2011.

Conviene señalar además que quizá más grave aún sea la sorprendente ceguera que la LES muestra acerca del contexto en el que su promulgación se produce. En un momento en que ya eran evidentes tanto el exceso de capacidad instalada en el sistema eléctrico peninsular como el coste asfixiante que suponían los incentivos a las tecnologías renovables, establecer un mecanismo planificador como el descrito parece responder más bien a una agenda política o ideológica que al interés nacional.

2. La planificación energética en la nueva Ley del Sector Eléctrico

La nueva Ley del Sector Eléctrico¹ (LSE13) no introduce novedades en relación con la planificación. Su exposición de motivos se limita a decir que “se mantiene el carácter vinculante de la planificación de la red de transporte, incorporando herramientas para alinear el nivel de inversiones a la situación del ciclo económico y a los principios de sostenibilidad económica”.

La estructura y el contenido del Art. 4 son semejantes a los del Art. 4 de la LSE97, aunque con algunas diferencias:

• Declara que la planificación eléctrica tendrá por objeto “prever las necesidades del sistema eléctrico para garantizar el suministro de energía a largo plazo, así como definir las necesidades de inversión en nuevas instalaciones de transporte de energía eléctrica,[...]” pero también que abarcará períodos de seis años (lo cual puede ser adecuado para la red de transporte, pero no para las necesidades de potencia).

• Detalla los requisitos y contenidos de la planificación de las redes de transporte.

• Añade a la legislación anterior la facultad otorgada al gobierno de aprobar planes indicativos para el aprovechamiento de las fuentes de energía renovable y de eficiencia energética del sector eléctrico, al objeto de favorecer el cumplimiento de los objetivos que pudieran establecerse para España en estas materias, derivados de la pertenencia a la Unión Europea.

Como puede verse, no se habla de planificación energética indicativa, sino sólo eléctrica, como corresponde al objeto de la propia Ley. Al no haber una derogación expresa de la LES ni de los artículos 77 a 81 de la misma relativos a la planificación energética, no queda claro qué aspectos de los mismos siguen en vigor.

3. La planificación energética en sus documentos (desde la LSE97 a la LES)

Planificación de las redes de transporte

La primera planificación de las redes de transporte se publicó en 2002. Posteriormente se publicó una revisión en marzo de 2006 para

¹ Ley 24/2013 de 26 de Diciembre, del Sector Eléctrico.

el período 2005-2011. En 2010 se inició el trabajo de actualización para el período 2011-2020, que no se llegó a publicar. En cambio se publicó la Orden ITC/2906/2010 de 8 de noviembre, por la que se aprueba el programa anual de instalaciones y actuaciones de carácter excepcional de las redes de transporte de energía eléctrica y gas natural.

En los junio de 2012, las empresas operadoras de las redes de transporte entregaron la información para actualizar la planificación, aunque a día de hoy no se ha publicado la nueva planificación, sino únicamente, con fecha 27 de diciembre de 2012 una Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas por la que se aprueba el programa anual de instalaciones de las redes de transporte de energía eléctrica.

Posteriormente se abrió un nuevo proceso de actualización de la planificación, mediante la Orden IET/2598/2012 de 29 de noviembre, por la que se inicia el procedimiento para efectuar propuestas de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica. En ella se daba un plazo de tres meses a los sujetos del sistema eléctrico, Comunidades y Ciudades Autónomas y promotores de nuevos proyectos de generación, para remitir propuestas de desarrollo de la red de transporte. Más recientemente, se ha reiniciado el proceso de propuesta y está en curso la elaboración de una nueva planificación.

Planificación indicativa

En cumplimiento del mandato de la LES, la primera Planificación Indicativa se publicó en una primera versión en julio de 2011; en noviembre del mismo año se publicó la versión definitiva, que se caracteriza por poner el énfasis en las energías renovables y en el ahorro y la eficiencia energética.

Los escenarios que analiza incorporan los compromisos y decisiones del gobierno relativos a medio ambiente y a ahorro energético (Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012 y los Planes en preparación en el horizonte de 2020, Plan de Energías Renovables 2011-2020, Plan nacional de reserva estratégica de carbón y Plan Integral de Política Industrial 2020).

El plan está teñido de un optimismo y de un indudable sesgo pro renovables. Las previsiones de evolución del PIB en el periodo 2011 – 2020 ya eran excesivamente optimistas en el momento de la elaboración del Plan, con lo que las previsiones de evolución de la demanda de energía eléctrica y de crecimiento de las energías renovables resultan también desconectadas de la realidad.

Estudios de prospectiva

Uno de los hechos más llamativos de la planificación energética de todos estos años y –podría decirse sin error- de los últimos treinta, es que los diversos planes no se han basado en estudios de prospectiva, como habría sido lógico esperar. No existe ningún estudio oficial de prospectiva al que puedan referirse decisiones de política energética, ni planes de ningún tipo. El único estudio de este tipo publicado lo fue por UNESA en 2007². No se comprende que se haya prestado tan poca atención a lo que debería ser el punto de partida y el fundamento de la política energética y de las decisiones regulatorias.

Planes de energías renovables

El único capítulo en el que se han publicado documentos y planes oficiales con cierta regularidad es en el de las energías renovables.

Hasta la fecha se han aprobado tres planes. El primero fue el Plan de Fomento de las energías Renovables 2000-2010, aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de diciembre de 1999. El 26 de agosto de 2005 se aprobó el Plan de Energías Renovables 2005-2010. Por último, el 11 de noviembre de 2011 quedó aprobado el Plan 2011-2020.

Planes de residuos radiactivos

ENRESA viene publicando periódicamente, desde su creación, Planes generales de Residuos radiactivos, en cumplimiento de las competencias que le habían sido otorgadas en este sentido. El sexto Plan fue aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de junio de 2006. El anterior se había aprobado en julio de 1999. Aunque se anunció la posible aprobación del séptimo Plan para finales de 2013, aún no se ha producido.

En cualquier caso, los Planes de Residuos radiactivos no se refieren a un ámbito propiamente energético, sino únicamente a las actividades que ENRESA debe desarrollar para la gestión y almacenamiento del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.

Planes energéticos

Aunque quedan fuera del ámbito temporal analizado, no es inútil hacer una mención a lo que en su momento fue un instrumento utilizado por gobiernos de distinto signo, aunque su utilidad práctica fuese más bien limitada.

4. Sobre el papel y los límites de la planificación energética

La relación entre regulación, planificación y libertad de empresa es una de las cuestiones sobre las que se manifestó el documento publicado por el Club Español de la

² UNESA, Prospectiva de generación eléctrica 2030. Diciembre 2007.

Energía, con el título de *Regulación y política energética en España*. Las políticas energéticas -los conocidos tres objetivos o cualesquiera otros que se definan- se expresan esencialmente en los objetivos de mix energético y de seguridad energética. Todos los demás planteamientos estratégicos son instrumentales, y están orientados a esos objetivos.

En España han abundado los planes, herramientas necesarias para ejecutar las estrategias, aunque con demasiada frecuencia los planes parecen ser un objetivo en sí mismos, ignorando a qué objetivos estratégicos deben servir o, al menos, no declarándolos explícitamente. En otras palabras, somos muy buenos haciendo planes, que a veces resultan inútiles en todo o en parte. Probablemente sea esto lo que ha dado lugar a que haya quienes opinen que no es necesaria una planificación energética. Parece como si, una vez liberalizadas algunas actividades, como consecuencia de las Leyes del Sector Eléctrico y de Hidrocarburos, hablar de planificación fuese tabú. Sin embargo, como se ha expuesto, existe una planificación energética establecida legalmente en varios ámbitos: la planificación obligatoria de las infraestructuras básicas de transporte, los planes de Energías Renovables, la planificación indicativa -regulada en la LES y publicada por primera vez en noviembre de 2011.

Por otra parte, la actual situación del sector eléctrico – un exceso de potencia instalada que se traduce en el margen de reserva más elevado de nuestra historia y sin parangón en el mundo, enormes sobrecostes consecuencia del recurso descontrolado a tecnologías caras y de recargos en el precio de la electricidad- debería llevarnos a preguntar si todo eso ha sido resultado de una planificación (errónea) o de la ausencia de planificación. También podría preguntarse si el hecho de que los precios de la electricidad, por

unas u otras razones, hayan pasado de estar entre los más baratos de Europa a situarse entre los más caros, o que la utilización de los ciclos combinados en 2013 no haya llegado al 12%, son resultado de algún tipo de planificación. Y otro tanto podría decirse acerca del exceso de infraestructuras y del déficit del sector del gas.

En el caso de España, la planificación se ha llevado a cabo, por una parte, más allá de lo que prevé la ley, mientras que, por otra parte, algunos mandatos legales no se han cumplido o se han cumplido tarde y mal. Los planes de energías renovables, con sus objetivos de potencia (excedidos notablemente), las más que generosas primas y el consecuente e inevitable efecto llamada, han constituido una poderosa herramienta de planificación, no formal, pero sí de hecho. El acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de noviembre de 2009 fue un acto –por cierto, insólito- de planificación. La definición de planificación indicativa contenida en la Ley de Economía Sostenible la convierte de hecho, en la base de la planificación obligatoria. No sólo se ha planificado la potencia de renovables sino que, al fijar objetivos para las mismas, se ha planificado indirectamente la potencia de otras tecnologías que iba a quedar fuera del mercado. Todos estos planes han carecido de estimaciones de los costes de lo planificado para el sector o para los consumidores (análisis de impacto), que no se actualizaron al cambiar los parámetros relevantes. Que no se haya publicado una planificación indicativa hasta 2011 es un hecho como mínimo llamativo, como lo es que tampoco se haya publicado ningún estudio del margen de reserva óptimo en diversos escenarios.

La carencia más importante es la de una reflexión previa de alto nivel y de una política energética definida explícitamente, después de un debate amplio al respecto. En veinte años no se ha publicado ni un documento

de estrategia energética, ni un estudio de prospectiva y sólo uno de planificación indicativa, por otra parte obsoleto en el momento mismo de su publicación. Con esta ausencia de referencias, no es de extrañar que los planes de nivel inferior hayan servido para poco más que para promover infraestructuras innecesarias o alentar la construcción de generación sobrante.

Ninguno de los documentos citados ha contemplado horizontes temporales superiores a los diez años, con lo que, elegantemente, se ha eliminado del análisis cualquier opción que requiera plazos de maduración superiores (la nuclear, por ejemplo). Incluso la Subcomisión creada en el Congreso de los Diputados para “analizar la estrategia energética de los próximos veinticinco años”, limitó su análisis –más bien pobre- una vez más, a diez años.

Otro extremo que no ha sido objeto de análisis en España es el objetivo de mix de energía primaria y final (la planificación indicativa se ha centrado fundamentalmente en la electricidad) y los impactos de cada posible elección en la industria en términos de inversión y empleo. Desde la última generación de centrales nucleares y térmicas de carbón hasta hoy, el contenido nacional de las instalaciones de generación eléctrica se ha reducido en cerca de la mitad. ¿No hay aquí también una reflexión necesaria de política energética?

Llegados a este punto, la pregunta inicial puede formularse de otra forma: ¿Es necesaria alguna planificación? Y si la respuesta es afirmativa ¿Cuál, y quién debe realizarla? ¿Cuáles son las materias que deberían estar sujetas a planificación?

El ámbito de la planificación obligatoria

El actual marco legislativo europeo que arranca de las primeras Directivas sobre nor-

mas comunes para el mercado interior de la energía responde al principio de que las actividades de los sectores energéticos deben dejarse al mercado, salvo las que por su consideración de monopolios naturales (bienes públicos) deben permanecer reguladas. A esto se han añadido posteriormente los objetivos de energías renovables (20-20-20). En consecuencia, la planificación obligatoria debería abarcar las actividades que, o no están sometidas al juego de la oferta y la demanda o interfieren o alteran en mayor o menor medida el libre funcionamiento de los mercados y las que sea necesario para cumplir objetivos derivados de compromisos internacionales desvinculados del mercado. Es decir, las redes de transporte y distribución, todas las que reciben alguna subvención y, en el caso de la electricidad, las que tienen preferencia de despacho, aunque no reciban subvenciones. Este podría ser el límite natural de la planificación obligatoria. Es innecesario decir que no hay planificación sin un control efectivo de las desviaciones de los planes. La experiencia reciente demuestra de forma palmaria que el control debe ser una responsabilidad exclusiva de la Administración del Estado.

El alcance de la planificación indicativa: Prospectiva, margen de reserva, potencia

Por otra parte, es necesario disponer de un marco de prospectiva a veinticinco o treinta

años, que es el plazo normalmente utilizado en este tipo de estudios. Este marco debe ser actualizado periódicamente y debe ser el soporte de la estrategia energética nacional, sin la cual sobran los planes.

Finalmente, la planificación indicativa debería ser un desarrollo de los estudios de prospectiva a un horizonte más corto, de diez años, actualizándola también periódicamente.

Podría pensarse que esta propuesta es algo novedoso en España. La respuesta es doble. Por una parte, es lo que hacen otros países que sí se toman en serio la cuestión energética; por otra parte, no está de más recordar una de las conclusiones (a pesar de sus carencias) de la ya citada Subcomisión del Congreso de los Diputados para analizar la estrategia energética de los próximos veinticinco años, reconociendo que la prospectiva a largo plazo debería ser una obligación del gobierno. Así lo recoge en sus conclusiones³:

7.2.8. Prospectiva y mix energético 2020. Vectores de evolución 2035

En la misma línea que recoge este Informe elaborado por la Subcomisión y más allá de los contenidos del mismo, el Gobierno tiene que hacer suya la tarea de revisar y actualizar los datos que dan soporte al estudio de prospectiva, con el fin de convertirlo en un documento dinámico de referen-

cia para la política energética y un vector de conocimiento de las perspectivas energéticas para España a medio y largo plazo. Este estudio deberá ser remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados en el plazo de seis meses. Así mismo, cada 5 años deberá ser revisado para el horizonte de los 25 años siguientes, actualizando las previsiones, escenarios y evolución real de las magnitudes más significativas y enviando al Parlamento.

A pesar de esa petición (o mandato) tan concreta, nada se ha hecho desde entonces.

Como parte de la planificación indicativa, en lo relativo a electricidad, el punto de partida debería ser el establecimiento de una metodología para determinar el objetivo de margen de reserva, optimizado con criterios económicos y operativos, en los escenarios que se consideren relevantes. La utilidad de tal objetivo en una planificación indicativa es evidente y no necesita muchas justificaciones. Tanto la metodología como los estudios correspondientes deberían ser sometidos a consulta, ser públicos y actualizarse periódicamente. No cabe pensar que estos estudios son parte de la planificación tal como lo prescriben la LSE97 o la LSE13, pues no se hace mención explícita de ellos, y los documentos publicados hasta la fecha los ignoran.

³ Informe de la Subcomisión para el análisis de la estrategia energética española para los próximos 25 años (B. O. de las Cortes Generales, 30.12.2010)

Conclusiones

En España ha habido distintos intentos de definir y realizar planificación energética, unos con más fortuna que otros. Sin embargo, en las dos últimas décadas se le ha prestado una atención más bien limitada. No se han cumplido las disposiciones vigentes en cada momento; ni siquiera las redes de transporte han sido objeto de una planificación periódica y regular, como prevé la legislación. Ha faltado diálogo con los sectores afectados.

Las definiciones vigentes de planificación, tanto obligatoria como indicativa, no contemplan suficientemente la realidad energética, y es fácil identificar algunas carencias, la más llamativa de las cuales es la de estudios de prospectiva, que establezcan un marco flexible de opciones y tendencias para definir y analizar escenarios y facilitar las bases de análisis de costes e impactos. Igualmente es necesario disponer de metodologías para estimar el margen óptimo de reserva y, a partir de él, los objetivos de potencia.

Son necesarias una transparencia y participación muy superiores a las actuales.

Por encima de todo esto, es necesario también disponer de una estrategia energética definida explícitamente que sirva de orientación a la planificación.

Finalmente, es necesario revisar la legislación vigente para aclarar el ámbito, los objetivos y los contenidos de las planificaciones obligatoria e indicativa. ■