

Energía: más sobre planificación (indicativa)

Pedro Mielgo Álvarez

Presidente de Madrileña Red de Gas

La relación entre regulación, planificación y libertad de empresa es una de las cuestiones sobre las que el Club Español de la Energía se expresó hace algún tiempo en el documento titulado *Regulación y política energética en España, una reflexión*¹.

La política energética se expresa esencialmente en los objetivos de *mix* energético y de seguridad energética. Todos los demás planteamientos estratégicos son instrumentales, y están orientados a esos objetivos. Pero esos objetivos de *mix* y seguridad no sólo son la esencia de la política energética. Son también una necesidad. ¿Qué política energética es posible sin un objetivo de *mix* o de unos niveles de seguridad de abastecimiento y de suministro? ¿Qué objetivos de *mix* o de seguridad pueden alcanzarse sin algún tipo de análisis y de planes que den indicaciones sobre las medidas que desarrollan aquellas políticas y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos, y sobre los costes y los beneficios de esas medidas?

Estas preguntas no son retóricas. En España, una vez liberalizadas algunas actividades

energéticas, como consecuencia de las Leyes del Sector Eléctrico (1997) y de Hidrocarburos (1998) y de las posteriores modificaciones a las mismas, parece como si hablar de planificación fuese tabú, quizá porque esa palabra revela un concepto opuesto al de liberalización. Esto, que en una aproximación superficial puede parecer aceptable, choca con la realidad. En cualquier actividad económica, energética o no, por liberalizada que esté, las empresas hacen planes, sus planes. ¿No será conveniente que la nación, y las políticas que expresan sus estrategias, también hagan algún tipo de planes, compatibles con la libertad de empresa, y que incluso la estimulen y la ayuden, y le sirvan de marco?

El exceso de regulación, uno de los principales problemas de la economía hoy, es ya una forma sutil de planificar, porque establece limitaciones y restricciones que obligan a los agentes económicos a tenerlas en cuenta en sus planes, a menudo modificándolos. En un plano legal, ya 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, prevista en todas esas leyes y regulada con algún detalle en la Ley de Economía Sostenible -publicada por el gobierno por primera vez en noviembre de 2011- y por la nueva Ley del Sector Eléctrico de 26 de diciembre de 2013.

Más aún, al ser la energía un sector regulado, con características singulares, conviven en él actividades reguladas y otras liberalizadas, incluso en el mismo segmento de actividad, como es la generación eléctrica. La experiencia de los últimos años pone de manifiesto que esa convivencia necesita de una ordenación que, al menos en parte, no puede menos de llamarse planificación. A esto nos referiremos más adelante.

A una considerable confusión conceptual se ha unido la conveniencia política, para evitar abrir debates que podrían tener un coste electoral, en un país en el que no hay cuestión importante que no esté profundamente politizada, lo que dificulta enormemente los debates, la generación de ideas y la definición de soluciones con un amplio grado de aceptación social.

¹ Club Español de la Energía. Regulación y Política Energética en España, una reflexión. Mayo 2013.

Por otra parte, esa confusión conceptual se manifiesta también en la aparente ignorancia de que este sector, y otros muchos, están aquejados de un desorden regulatorio, que afecta a múltiples dimensiones de la actividad empresarial.

En las líneas que siguen se va tratar de la esencia de la planificación energética, con especial atención al sector eléctrico que, por su complejidad regulatoria, sirve mejor de espejo para reflejar los problemas existentes en la actualidad, aunque lo que se exponga será igualmente aplicable –*mutatis mutandis*– a los demás subsectores.

La esencia de la planificación energética

Cualquier política energética bien articulada empieza por la definición de los objetivos de orden superior a los que debe orientarse y, a continuación, por una reflexión de carácter estratégico, que no es otra cosa que la definición de escenarios probables o deseados, el análisis de los recursos disponibles y de los recursos adicionales necesarios para alcanzar los objetivos en cada escenario, de los costes y de los impactos de cada opción y, por último, de las medidas concretas para avanzar en la consecución de aquellos objetivos, que son las políticas. Por sus implicaciones de todo tipo, la política energética es una parte, ciertamente muy importante, de la política económica: tiene impactos sobre la industria, sobre la competitividad de la economía, la renta de las personas o la balanza comercial, interrelaciones con la diplomacia, la política exterior, y tantas otras dimensiones de la estrategia nacional, en el sentido más amplio.

Una vez realizado ese análisis estratégico, la política energética se expresa esencialmente, como se ha dicho, en los objetivos de *mix* energético y de seguridad energética.

Todos los demás planteamientos estratégicos son instrumentales, y están orientados a esos objetivos. La política energética se resume en un conjunto de objetivos cuantitativos y cualitativos, y en un catálogo de medidas para apoyar su consecución, así como un análisis de los obstáculos que pueden encontrarse en su ejecución, y de planes de contingencia.

En la Unión Europea, la facultad de los Estados miembros en el campo de la planificación está amparada por la legislación europea, sobre todo en materia de redes de transporte, y también a los planes de acción en materia de energías renovables, es decir, a las actividades reguladas, en general.

La planificación vinculante queda reservada así para las actividades reguladas. En lo que se refiere a las inversiones en redes de transporte y distribución, la planificación obligatoria se realiza sobre la base de las propuestas de los operadores, mediante procedimientos transparentes, pero con plena responsabilidad en relación con el cumplimiento de objetivos de orden superior, como la seguridad de la operación y del suministro a largo plazo. El gobierno, de esta forma, apoya la seguridad de suministro, que es una obligación esencial suya. Así debe interpretarse el Artículo 7.2 de la vigente Ley del Sector Eléctrico, que habilita al gobierno para tomar medidas (extraordinarias, entre las que cabe pensar en algún tipo de planificación *ad hoc*) en situaciones de riesgo para la seguridad de suministro o de desabastecimiento, lo que constituye la única excepción prevista para llevar a cabo una planificación relativa a actividades reguladas.

En lo relativo a los planes nacionales de acción de energías renovables, la obligación de los gobiernos es establecer objetivos cuantitativos para cumplir con los objetivos

de la Directiva 2009/28/CE de 23 de abril de 2009 y diseñar las medidas que conduzcan a su cumplimiento. Que esto se traduzca en algún tipo de planificación parece evidente, aunque no se haya hecho así.

Por otra parte, la planificación vinculante de las actividades reguladas no tiene por qué ampliarse a las actividades liberalizadas, ni siquiera de forma indirecta, ni la planificación indicativa debe convertirse, por una vía o por otra, en vinculante.

Los objetivos de orden superior: escenarios y prospectiva

La planificación parte necesariamente de una definición previa de los objetivos estratégicos y económicos nacionales, objetivos que son previos a los propiamente energéticos. La energía es un *input* y un coste para empresas y familias, y su uso es finalista: producir, mantener un nivel de bienestar, y este hecho se refleja en la subordinación de la política energética a objetivos de orden superior.

Ya en el proceso de planificación indicativa, es preciso contemplar y modelar las interrelaciones entre los subsectores energéticos, tanto de complementariedad como de sustitución de energías primarias y finales, y los consiguientes impactos en todos los ámbitos: sectores industriales proveedores, balanza comercial, sustitución de importaciones, empleo, inversión, financiación, costes de oportunidad.

La planificación en la legislación sectorial reciente

Para valorar el papel que se da a la planificación en el sector eléctrico, es preciso remitirse a la legislación reciente. Tres son los textos de referencia: la Ley del Sector Eléctrico de 1997 (Ley 54/1997 de 27 de

noviembre, del Sector Eléctrico), la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible) y la nueva Ley del Sector Eléctrico de 2013 (Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico).

Ley 54/1997 de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico

El objeto principal de la primera de las leyes citadas era introducir un grado considerable de liberalización de actividades nuevo en nuestro país, coherente con lo dispuesto en la Directiva 96/92/CE. En su Exposición de motivos se afirma que *“La planificación estatal [...] queda restringida a las instalaciones de transporte [...]. 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”*.

Como puede verse, la intención declarada es dejar un margen amplio de actuación a los agentes, dejando a salvo la regulación de las actividades de redes, transporte y distribución.

Hay que entender que esta redacción fue un poco precipitada e imprecisa, pues en su Artículo 4, que trata lo relativo a esta materia, no se planifican los *parámetros* relevantes, ni mucho menos. En ese artículo se dice que la planificación, *“que tendrá carácter indicativo salvo en lo que se refiere a instalaciones de transporte”*, se referirá a *“ a) Previsión de la demanda de energía eléctrica a lo largo del período contemplado, b) Estimación de la po-*

tencia 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, [...], g) Los criterios de protección medioambiental que deben condicionar las actividades de suministro de energía eléctrica [...].

Una enumeración, pues, extremadamente sucinta de los objetivos de la planificación, pero que podría haber sido un punto de partida para realizar una verdadera planificación indicativa, que nunca se llegó a plantear.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

En esta Ley, todo parece estar enfocado desde el punto de vista de la sostenibilidad, concepto, por otra parte, cuya definición adolece de imprecisión, precisamente por pretender aplicarse a todo. No se puede hablar de sostenibilidad en campos tan diversos conceptualmente como la protección ambiental la economía sectorial, las inversiones o los precios al consumidor, por citar sólo algunos de los puntos que se pretendían abarcar.

La planificación está expresamente orientada a los objetivos ambientales de 2020. Cualquier referencia a la planificación indicativa como parte sustancial de la actividad de ordenación o reflexión sobre un marco sectorial, ha desaparecido. Aparte de una referencia general en la Exposición de motivos, el Artículo 79 dice concretamente, que *“2. La planificación recogerá con carácter indicativo varios escenarios sobre la evolución futura de la demanda energética, sobre los recursos necesarios para satisfacerla, sobre las necesidades de*

nueva potencia y, en general, previsiones útiles para la toma de decisiones de inversión por la iniciativa privada y para las decisiones de política energética, fomentando un adecuado equilibrio entre la eficiencia del sistema, la seguridad de suministro y la protección del medio ambiente. 3. Dicha planificación y las posteriores actuaciones de ordenación del sistema energético se orientarán a la consecución, bajo diferentes escenarios de demanda, de los siguientes objetivos para el año 2020: a) Optimizar la participación de las energías renovables en la cesta de generación energética y, en particular en la eléctrica. b) Reducir la participación de las energías con mayor potencial de emisiones de CO₂ [...]. c) Determinar los niveles de participación de la energía nuclear en la cesta de generación energética [...]”.

Finalmente, el mismo Artículo 79.d introduce un criterio de selección del *mix* energético y eléctrico: *“La participación de las diferentes tecnologías en el largo plazo tenderá a reflejar la competitividad relativa de las mismas, entendiendo por ésta 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 y los 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”*.

Fácil es ver que la pretensión de basar una planificación indicativa o una simple prospectiva en criterios como los llamados *costes intergeneracionales*

no llega, ni de lejos, al nivel de rigor que debe exigirse a un ejercicio de planificación.

A continuación, se dice que, a partir de esta planificación, “la legislación ordenará los incentivos públicos necesarios para satisfacer los objetivos fijados...”, es decir, que se trataba, en esencia, de sentar una base legal para dar al gobierno la potestad de decidir sobre primas a tecnologías energéticas, en un momento en que ya era evidente el monumental déficit generado con el modelo vigente.

Con base en esta Ley, se publicó en noviembre de 2011 un documento de planificación indicativa que, en aquel momento, se encontraba ya notablemente desfasada con relación a la realidad, en cuanto a *mix* y previsiones de *mix*.

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico

En el último texto legal que regula el sector eléctrico se reorienta el objeto de la planificación indicativa a la regulación de “los aspectos básicos de la planificación eléctrica, incorporando herramientas para vincular el nivel de inversiones a la situación del ciclo económico, y a los principios de sostenibilidad económica y estableciendo unos límites de inversión anual, además de la posibilidad de una revisión excepcional de la misma [...]”.

En el Artículo 4 se dispone 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, todo ello bajo los

principios de transparencia y de mínimo coste para el conjunto del sistema”.

Al igual que en textos anteriores, la planificación vinculante queda limitada a la red de transporte “con las características técnicas que en la misma se definen”.

Se establece también que la planificación se extenderá a períodos de seis años, lo que es coherente con el mismo plazo para los períodos regulatorios, que regirán la retribución de las actividades reguladas.

En cuanto al contenido de la planificación indicativa (Artículo 4.3), se resume en lo siguiente:

a) [...] *varios escenarios sobre la evolución futura de la demanda eléctrica incluyendo un análisis de sensibilidad en relación con la posible evolución de la demanda ante cambios en los principales parámetros y variables que la determinan y un análisis de los criterios que conducen a la selección de un escenario como el más probable. Sobre el escenario seleccionado se analizarán los recursos necesarios para satisfacerla y sobre las necesidades de nueva potencia, todo ello en términos que fomenten un adecuado equilibrio entre la eficiencia del sistema, la seguridad de suministro y la protección del medio ambiente.*

b) *Estimación de la capacidad mínima que debe ser instalada para cubrir la demanda prevista bajo criterios de seguridad del suministro y competitividad, diversificación energética, mejora de la eficiencia y protección del medio ambiente.*

c) *Previsiones relativas a las instalaciones de transporte y distribución [...] óptimas conforme al análisis de coste y beneficio de las distintas opciones [...].*

d) [...] *líneas de actuación en materia de calidad del servicio.*

e) *Las actuaciones sobre la demanda que optimicen la gestión de los recursos [...]*

f) *La evolución de las condiciones del mercado de producción para la consecución de la garantía de suministro.*

g) *Los criterios de protección medioambiental [...].*

También se dispone que “los planes de desarrollo de la red de transporte [...] incluirán criterios y mecanismos de flexibilidad en cuanto a su implementación temporal para adaptarse a la evolución real de la demanda de electricidad [...]”.

Por último (Art. 4.5) se habilita al gobierno para “aprobar, con carácter indicativo, planes relativos al aprovechamiento energético de las fuentes de energía renovables y de eficiencia energética en el 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”.

De este breve repaso a la legislación más reciente puede concluirse que la ley 54/1997 concebía la planificación indicativa como una simple previsión de la demanda y de la potencia necesaria para cubrirla, a partir de unos criterios bastante generales, pero la literalidad de la Ley permite entender que se contempla como una simple previsión sectorial, sin ningún análisis de impactos en otros sectores o ámbitos, ni de consideraciones estratégicas. Durante la vigencia de dicha Ley no se llevó a cabo ningún ejercicio de planificación indicativa, salvo que se consideren como tal las breves referencias que servían de introducción a la planificación las redes de transporte,

aunque es evidente que una y otra son dos cosas muy diferentes, incluso si la previsión de la demanda es un dato necesario-junto con otros muchos- para diseñar las redes de transporte.

La Ley de Economía Sostenible supone una ruptura en aquel planteamiento, pues se orienta claramente a apoyar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales en materia de energías renovables para 2020. La consideración sobre la “competitividad relativa de las tecnologías de generación” es más bien contradictoria con los objetivos anteriores o, en el mejor de los casos, un concepto subordinado a su cumplimiento, pues no hay ninguna indicación en la Ley – ni la hubo en ninguna disposición posterior de desarrollo- de cómo habrían de cuantificarse los denominados costes medioambientales y los costes intergeneracionales, ni qué beneficios cuantificables y comparables con otros podrían considerarse ligados a la aportación a la seguridad del suministro energético, incluyendo las contribuciones en términos de autosuficiencia, gestionabilidad y predictibilidad de las fuentes.

La nueva Ley del Sector Eléctrico de 2013 viene a recuperar la concepción básica de la Ley de 1997, añadiendo algunas precisiones –no muchas- a las definiciones relativas a la planificación indicativa.

Las carencias de la planificación en España

Pueden señalarse dos carencias principales en el terreno de la planificación energética en España, una general, de fondo y otra más concreta.

La carencia de fondo subyacente a las políticas de las últimas décadas en España es la ausencia de estudios básicos de prospectiva energética, con un enfoque claramente estratégico, que den indicaciones sobre cuáles son los escenarios más plausibles y cuáles los costes, beneficios e impactos de cada uno de ellos, no sólo los cuantificables a corto plazo, sino las posibilidades que esos escenarios abrirían o cerrarían a largo plazo. Esta carencia ha estado propiciada por el predominio de las agendas políticas sobre el análisis técnico en profundidad de los objetivos que deberían dirigir el desarrollo económico de España y, en concreto, en el sector energético, y por la visión de corto o muy corto plazo, propia de las agendas partidistas, pero evidentemente opuestas al interés nacional, cuya dimensión de largo plazo es vital, y opuesta también a las características estructurales del sector energético, que requiere análisis y previsiones de largo plazo, por la intensidad de capital y los largos plazos de recuperación de las inversiones.

Esta carencia se refleja con claridad en las definiciones -pobres e insuficientes- que las sucesivas leyes han hecho de lo que se pretende que sea la planificación indicativa. En el repaso que se ha dado anteriormente al contenido de las últimas leyes sectoriales acerca de la planificación indicativa, se aprecian algunos rasgos de esa carencia:

- En ningún caso se mencionan expresamente los estudios de prospectiva como fase necesaria de la planificación indicativa.
- Se ignora la necesidad de llevar a cabo análisis estratégicos y de hacerlos públicos, con sus hipótesis de todo tipo.

- En ninguno de los textos legales se indica el plazo que debería contemplarse en dichos estudios.
- Tampoco se definen criterios para la elección de escenarios básicos de análisis.
- En ninguno se citan los criterios para analizar los impactos de la elección de unas u otras tecnologías de generación, al menos en los ámbitos más evidentes: costes de inversión, costes de generación, necesidades de financiación, impactos en los sectores industrial y de servicios, empleo. Aunque algunas de estas variables parezcan obvias en un estudio, el hecho de no mencionarlas deja en el aire incluso el interés del legislador y del ejecutivo en analizarlas. De hecho, en el único documento de planificación indicativa² publicado hasta la fecha no hay mención ni análisis explícito de nada de esto.
- Igualmente, tampoco hay indicaciones sobre el necesario análisis de los riesgos de las opciones y escenarios elegidos, a corto y largo plazo.

La segunda carencia es concreta, y se refiere a los planes que deberían existir y no existen. En nuestro país no se ha planificado el desarrollo de la generación eléctrica a partir de fuentes renovables. Los sucesivos Reales Decretos³ que han regulado esta cuestión, y que dieron lugar a la explosión de nueva potencia instalada no tuvieron la forma de planes, aunque establecieron medidas de apoyo a la generación renovable que chocaron frontalmente con la construcción de numerosos ciclos combinados de gas que ya estaban en marcha o planeados

² Planificación energética indicativa según lo dispuesto en la Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Noviembre 2011.

³ RD 436/2004 de 12 de marzo, por el que se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, y RD 661/2007 de 26 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.

por las empresas generadoras, para dar respuesta al fuerte crecimiento de la demanda de electricidad en los años anteriores y que continuó durante varios años más. Más aún, la fijación de objetivos cuantitativos (RD 661/2007) sin un mecanismo eficaz de control, dio lugar a un exceso de potencia innecesario, que se tradujo en costes y otras consecuencias indeseadas. No se estudiaron las consecuencias de tales medidas de apoyo, ni se hizo ningún estudio previo a su diseño (y se hizo, no se ha hecho público, lo cual es aún peor) ni se controló el desarrollo de ese nuevo subsector generador. La falta de planificación ha sido la causa principal del cuantioso déficit, que requirió una solución regulatoria también costosa, y del encarecimiento de la factura final al consumidor. Las subvenciones deben planificarse.

Esto no fue más que una forma errónea e inapropiada de planificar por la vía de los hechos.

Igualmente, la planificación de las inversiones de las redes de distribución es parte importante de la obligación del Estado de asegurar, en el plano reglamentario, la seguridad de suministro, al igual que lo son las redes de transporte (unas y otras redes son parte del sistema de infraestructuras que hace llegar la energía eléctrica a los puntos de consumo). Sin embargo, la Ley del Sector Eléctrico (Ley 24/2013) no establece ninguna obligatoriedad de planificar las redes de distribución. El Art. 40.1.b) establece que los distribuidores son responsables del desarrollo de las redes de distribución “de acuerdo con los criterios establecidos por

la Administración General del Estado...” y el Art. 38.4. dispone que “*La ordenación de la distribución tendrá por objeto establecer y aplicar principios comunes [...]. Dicha ordenación consistirá en el establecimiento de [...] criterios generales en el diseño de las redes, [...] desarrollo coordinado de las redes de distribución...*”.

Dejando a un lado el hecho de que dichos criterios, hasta la fecha, no se han hecho públicos, y que evidentemente condicionan el desarrollo de las redes, y más aún, su uniformidad, en lo que tenga sentido desde un punto de vista técnico y operativo, parecería lógico que las redes de distribución se desarrollen de acuerdo con planes plurianuales, que den visibilidad a las inversiones previstas y proporcionen justificación a las necesidades de nueva retribución regulada, y del consiguiente impacto a medio plazo en las cuentas del sector y en el coste para los consumidores. Sin embargo, no se hace así, con lo que el proceso planificador queda implícito en la actualización tarifaria anual, que es un procedimiento más bien pobre de gestionar esta cuestión.

La idea de planificar las redes de distribución no es gratuita. Su complejidad, sobre todo en el futuro más o menos próximo, con el previsible incremento del autoconsumo y del número de instalaciones de generación renovable conectadas a las mismas, hacen considerablemente más compleja su gestión y requieren más esfuerzo de diseño y, por lo tanto, de planificación. Y también hacen necesario y urgente desarrollar esos criterios relativos a las redes citados más arriba. Lo que está en juego es la seguridad

de suministro. Además, los planes serían un buen instrumento para la relación entre las Administraciones y las empresas distribuidoras.

Basta observar lo que se hace en otros países más o menos próximos a nosotros, para constatar que los estudios de estrategia y prospectiva energética son cosa común, y se publican desde instancias gubernamentales con mayor o menor frecuencia, con varias finalidades, esencialmente las siguientes:

- como marco de referencia para las decisiones de los agentes, en su ejercicio de libertad de empresa,
- como guía para la definición y ajuste de políticas sectoriales y de la regulación,
- como indicación –y eventualmente, cuantificación– de las consecuencias de determinadas políticas, en términos de coste y de posibilidades estratégicas a futuro,

y esto, sin contar con publicaciones, de valor variable, a cargo de algunos de los más prestigiosos *think tanks*, pero que en ningún caso sustituyen lo que debe ser una responsabilidad de gobierno, como iniciador y sostenedor de un diálogo permanente y abierto con los sectores económicos y con la sociedad⁵.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de la cuestión, no puede negarse que en España hemos sufrido una seria insuficiencia en el diseño de las políticas energéticas, debida a la carencia de análisis estratégi-

⁴ En su Art. 4.1. establece que “únicamente tendrá carácter vinculante la planificación de la Red de Transporte...” de energía eléctrica en régimen especial.

⁵ Por poner sólo unos ejemplos, puede verse: *Perspectives Energétiques de la France à l'horizon 2020-2050*. Centre d'Analyse Stratégique, Septiembre 2007, o *Building a resilient UK Energy System*, UK ERC, Marzo 2009, y *Energy Strategies under Uncertainty (una serie de Working Papers y Research Reports)*, UK ERC, Abril 2014.

cos y de planificación indicativa, y también, como queda expuesto, de alguna planificación obligatoria, carencia que ha sido consecuencia de al menos los siguientes factores:

- Carencia de visión de largo plazo. En las políticas energéticas ha predominado la búsqueda de resultados a corto plazo, a menudo con objetivos puramente políticos -electorales o de imagen.
- Falta de interés de los sucesivos gobiernos en analizar las opciones de largo plazo, lo que requeriría llevar a cabo estudios de prospectiva con horizontes amplios, lo que nunca se han hecho.
- Falta de interés en consultar a los sectores y expertos que podrían aportar visiones y experiencia para realizar dichos estudios de prospectiva.
- Aceptación más bien acrítica de las políticas europeas, como medio para evitar debates que pudieran tener costes políticos, lo que se ha traducido en un esfuerzo muy limitado en la defensa de los intereses nacionales en los procesos legislativos y reglamentarios de la Unión Europea.

Han sido muy pocos los intentos de llevar a cabo simples análisis prospectivos en los últimos quince o veinte años. Los instrumentos básicos de planificación en España, hasta la entrada en vigor de la legislación energética de 1997-1998 —que, en esencia, transponía al ordenamiento jurídico español

las Directivas sobre normas comunes para los mercados interiores de electricidad y de gas⁶- fueron los Planes Energéticos. En ellos se fundían estrategia y objetivos de *mix*, pero siempre de forma poco explícita, y con horizontes de corto plazo (el último extendía su plazo de análisis de 1991 a 2000).

Posteriormente, se han publicado los planes de desarrollo de las redes de transporte de electricidad y de gas en sucesivas ediciones.

Pero sólo ha habido dos intentos de llevar a cabo estudios de prospectiva desde instancias oficiales. El primero se puso en marcha en 2005, constituyéndose un grupo de trabajo de expertos, cuya composición no se hizo pública, y llegando a redactarse borradores de un documento que pretendía abarcar el período 2005 – 2030, que circularon, hasta que, unos meses antes de las elecciones generales de 2008, el último borrador fue retirado de la página web del Ministerio de Industria.

Lo que pudo ser un segundo intento fue la decisión adoptada por el Congreso de los Diputados en julio de 2010, creando una Subcomisión para tratar de la *Estrategia Energética en los próximos veinticinco años* (es decir, hasta 2035). Lo único destacable de esta Subcomisión es que, por primera vez en muchas décadas, aparece en un documento oficial el término *estrategia energética*, concepto ignorado —o no utilizado- hasta entonces, y que se propone un horizonte de análisis de veinticinco años. Pero lamentablemente, y a pesar de

ese nombre, el informe de la Subcomisión⁷ publicado como cierre y culminación de sus trabajos, se limitó a reproducir algunas previsiones del gobierno para 2020, frustrando las expectativas que había generado, de que por fin pudiese producirse un debate parlamentario sobre estas cuestiones. El apartado final del informe de la Subcomisión⁸ es un quiebro retórico para eludir la responsabilidad de no haber satisfecho las expectativas que su creación había suscitado, y la responsabilidad sobre el encargo que se le había hecho.

No puede dejar de sorprender que en décadas ningún gobierno haya publicado estudio alguno de prospectiva, ni análisis estratégicos en horizontes de largo plazo, de al menos veinticinco años, como es habitual en los principales países industrializados (y en otros que no lo son). En el mejor de los casos, las consideraciones de este carácter han quedado subsumidas, sólo de pasada, en planes diversos.

Para suplir la carencia de estudios de prospectiva, UNESA publicó a finales de 2007 un estudio con el horizonte de 2030⁹, en el que se analizaban varios escenarios alternativos, que representaban posibles políticas dentro de las alternativas que resultaban factibles para España. Este es el único estudio serio publicado en España hasta la fecha, con un horizonte verdaderamente de largo plazo.

Ciertamente, cualquier institución no gubernamental puede llevar a cabo análisis de prospectiva, y el ejemplo citado (UNESA

⁶ Directiva 96/92/CE de 19 de diciembre de 1996 sobre normas comunes para el mercado interior de electricidad, Directiva 98/30/CE de 22 de junio de 1998 sobre normas comunes para el mercado interior del gas.

⁷ Subcomisión de análisis de la estrategia energética española para los próximos veinticinco años. *Informe de la Subcomisión*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, 30.12.2010.

⁸ *Ibidem*, Apartado 7.2.9, pág. 121.

⁹ Prospectiva de generación eléctrica 2030. UNESA, noviembre 2007.

2007) es muy meritorio, pero sería deseable que el gobierno, como responsable último de la seguridad de suministro de energía eléctrica, y de las políticas energéticas, tomase iniciativas en este sentido, superando la histórica resistencia a pensar en el largo plazo, y más deseable aún sería la colaboración entre las Administraciones, los sectores energéticos y los expertos en este campo, ya procedan del campo académico o del empresarial.

Pero, sin duda, la mejor prueba de las carencias en el terreno de la planificación indicativa es la situación actual del sector en España y la historia reciente. Un exceso de potencia instalada que se traduce en el margen de reserva más elevado de nuestra historia y sin parangón en el mundo, con lo que ello significa de despilfarro inversor y de costes financieros y de oportunidad, debería llevarnos a preguntar si todo eso ha sido el resultado de una planificación errónea o de la ausencia de planificación y, en este caso, cuáles han sido los costes derivados de no haber realizado algún tipo de planificación.

Igualmente podría preguntarse si el hecho de que los precios finales (la factura final) al consumidor de electricidad hayan pasado en pocos años de estar entre los más baratos de Europa a situarse entre los más caros, o que la utilización de los ciclos combinados en el último año no haya llegado al 10%, han sido resultado de algún tipo de planificación o de su ausencia. Y otro tanto podría decirse acerca del déficit de los sectores de electricidad y de gas.

También es lícito preguntarse si la renuencia a hacer análisis de largo plazo (al menos, veinticinco años) es otra cosa que un intento de evitar el debate sobre la energía nuclear, a costa de no analizar nada.

En cuanto a la historia reciente, pongamos el origen en cualquier punto de los últimos cuarenta años. El ciclo de inversión en cen-

trales de carbón de 1980-1985 ¿fue resultado de alguna planificación? ¿Por qué en 1983 el margen de reserva del sistema peninsular se redujo a mínimos? ¿También fue planificado? La drástica caída del margen de reserva en 2000-2001 ¿también fue resultado de algún tipo de planificación o consecuencia de no realizarla? ¿y los dos ciclos de inversión en paralelo con 25.000 MW de ciclos combinados y 29.000 MW de renovables en apenas una década?

Qué planificación

Llegados a este punto, la pregunta inicial puede formularse de otra forma: ¿Cuál es la planificación que necesitamos y quién debe realizarla? ¿Debe dejarse la planificación en materia de energía únicamente a las empresas- que en cualquier caso harán sus propios planes- y esperar que las fuerzas del mercado induzcan las inversiones necesarias y las más convenientes económicamente en el momento oportuno, sin ningún tipo de coordinación o supervisión, o que la regulación proporcione las señales económicas necesarias y suficientes para que nadie se equivoque o, al menos, para que no se produzcan errores irreparables?

No se trata de defender un modelo de sector estrechamente planificado, y menos en actividades que están liberalizadas – y deben seguir estándolo-, sino de entender dos cosas: la primera, que, sean cuales sean las intenciones –declaradas o no- que han guiado determinadas decisiones regulatorias en la última década, el resultado debe inducirnos a concluir que hace falta un poco más de orden, pues llevamos muchos años viviendo las consecuencias de un monumental desorden tanto regulatorio como planificador; la segunda, que planificación es un término muy amplio, que permite distintas posibilidades. En concreto, ¿son útiles (o necesarios) los estudios de prospectiva

y la planificación indicativa? ¿Es posible elaborar una planificación iobligatoria! de las redes sin aquéllas? ¿Puede seguir existiendo una política de subvenciones, directas o implícitas, a determinadas actividades o tecnologías, sin un plan, sin un análisis de costes y beneficios, de sus impactos y de sus consecuencias para la estrategia energética de largo plazo? ¿Tiene sentido seguir década tras década sin documentos de esta naturaleza, públicos y debatidos entre todos los interesados? ¿Puede seguir siendo la política energética una materia sujeta a los vaivenes políticos de cada momento, siempre con la vista puesta en el muy corto plazo? ¿Qué contribuye más a un diseño óptimo de los sistemas energéticos, la planificación indicativa, correctamente entendida, o la ausencia de esa planificación?

Esta carencia de planificación indicativa ha tenido como resultado desequilibrios importantes: ciclos de inversión disparatados precedidos y seguidos de períodos de escasez inversora, con los consiguientes perjuicios a los sectores afectados y sobrecostes injustificados para los consumidores, costes de deuda innecesarios para las empresas, decisiones poco meditadas sobre tecnologías energéticas, tanto en relación con sus costes como con sus consecuencias a largo plazo, plazos de implantación, costes de oportunidad para las empresas y para la sociedad. Demasiado como para no plantearse hacer algo.

Pero sería un error creer que no ha habido planificación. Los planes de energías renovables, con sus objetivos de potencia (incumplidos, por otra parte), las más que generosas primas y el consecuente e inevitable efecto llamada, han constituido de hecho una poderosa herramienta de planificación, más poderosa si cabe por la asombrosa falta de control que permitió que aquellos objetivos se sobrepasasen desmesuradamente sin consecuencias. Los

objetivos cuantitativos –aunque excedidos sin control alguno- fueron un acto de planificación. El acuerdo de Consejo de Ministros de 13 de noviembre de 2009 fue un acto concreto –por cierto, insólito- y detallado 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.

Tampoco se debe caer en el error de plantear el falso dilema de oponer planificación y libertad, como si la libertad de empresa no tuviese amenazas más serias que la posible existencia de planes en los cuales uno puede participar, y que sirven de guía para no cometer errores, a veces monumentales.

Un ejemplo puede ilustrar la conveniencia, si no la necesidad de algún tipo de planificación indicativa (y vinculante en lo que se refiere a las actividades reguladas). En el momento de acometerse la reforma regulatoria de 2013-2014, el coste de las primas comprometidas al Régimen Especial (renovables más cogeneración) – y, en buena parte, ya pagado- ascendía a entre 100.000 y 120.000 millones de euros. Aquel coste se generó como consecuencia

de no haber llevado a cabo estudios previos de prospectiva, ni de costes y beneficios, ni planificación alguna de aquellas inversiones, que excedieron los objetivos de potencia establecidos, y que interfirieron con el ciclo de inversión en ciclos combinados, iniciado años antes. Los consumidores no tuvieron más opción que pagar. Eso sí, ahora disponemos de un excelente parque de ciclos combinados irracionalmente infrautilizado, parte del cual habrá que cerrar, hibernar o seguir infrautilizándolo, con los costes de todo tipo que esta situación genera. Si hubiéramos dispuesto de un (pequeño) equipo de trabajo con suficiente capacidad técnica y profesional para llevar a cabo estudios serios e independientes de prospectiva –teniendo en cuenta las variables relevantes macroeconómicas, tecnológicas y estratégicas, los costes del sistema y los impactos probables de diferentes escenarios regulatorios-, para apoyar las decisiones regulatorias que en la última década se han tomado sobre el mix energético, y programar las cuotas de nueva potencia –renovable o no- admisible en el sistema eléctrico, es muy fácil entender que se habría podido ahorrar una parte muy importante de esa cifra, a cambio de un coste insignificante.

Si se hubiese planificado ordenadamente el desarrollo de la generación de renovables de la última década (una actividad regulada), pocas dudas caben de que se habrían evitado, si no todos, sí la mayoría de los litigios domésticos e internacionales planteados como consecuencia de los recortes en su retribución (al margen de su legalidad).

Por otra parte, la carencia de planificación indicativa o prospectiva no significa que el gobierno no vaya a intervenir en las decisiones que determinan el *mix* o los costes de la energía para los consumidores. Hay muchas formas de intervención observables a diario. Se trata de que las necesarias reflexiones sean debatidas, ordenadas, priorizadas y publicadas, para poder así ser discutidas, contestadas, revisadas y modificadas según lo aconseje la evolución de las variables macroeconómicas, la coyuntura y los objetivos estratégicos nacionales.

Además, si no hay una prospectiva con amplia aceptación sectorial y social, los agentes harán sus propios planes, en todo caso, y puede resultar que el diseño sectorial que de hecho resulte de esas decisiones sea óptimo para cada agente, pero pueda estar muy lejos de ser óptimo a escala nacional.

Conclusiones

La planificación obligatoria debe extenderse no sólo a las redes, sino a las actividades subvencionadas o en régimen de no mercado (actividades subvencionadas, primadas o privilegiadas de alguna forma). Las subvenciones deben responder a un plan, con una cuantificación de los costes y distorsiones que generan, y un plan requiere, una vez más, una estrategia y un análisis prospectivo. La planificación vinculante de las actividades reguladas no tiene por qué ampliarse a las actividades liberalizadas, ni siquiera de forma indirecta.

La planificación vinculante debe acompañarse de instrumentos eficaces de control para que se cumpla de forma efectiva. La historia reciente muestra casos paradigmáticos de falta de control.

La planificación indicativa es una herramienta útil no sólo para la definición de estrategias y políticas, sino para enmarcar y facilitar las decisiones de los agentes en su actividad empresarial. La planificación indicativa no debe convertirse de ningún modo en vinculante.

Planificación y libertad de empresa (o liberalización de actividades) no son conceptos opuestos. La libertad de empresa en las actividades energéticas encuentra un marco útil en una visión estratégica que tome la forma de prospectiva a largo plazo y de planificación indicativa, en los términos previstos en la legislación vigente.

La necesidad de estudios de prospectiva y de planes indicativos que faciliten un marco para el análisis de las empresas, para la reflexión de los reguladores y para la información de toda la sociedad, es una necesidad evidente, que no coarta la libertad de nadie, sino que facilita su ejercicio y, sobre todo, el debate sobre la energía y el tino en decisiones que pagamos todos.

Estos estudios son también un instrumento útil de relación entre gobierno y sectores para el mejor cumplimiento de las obligaciones de aquél para garantizar el suministro en cualquier situación.

Los estudios de prospectiva pueden ser realizados por cualquier entidad que disponga de recursos y conocimiento, pero el gobierno debería tomar iniciativas en este sentido. Así, los estudios de prospectiva energética y la planificación indicativa deberían ser el resultado del debate y la colaboración entre gobierno, sectores energéticos e industriales y expertos, tratando de aportar el conocimiento, la experiencia y las visiones más fundamentadas, con el objetivo del interés nacional.

Es necesario disponer de estudios en un horizonte de, al menos, veinticinco años, período habitual en no pocos países industrializados, en los que estos estudios son frecuentes y públicos.

En España, las definiciones legales de lo que es planificación indicativa son claramente mejorables.

¿Emprenderá esta tarea el próximo gobierno, para completar la reforma iniciada en la legislatura recién terminada, o volveremos a hablar dentro de poco tiempo de otra oportunidad perdida? ■