

2. Antecedentes

2.1. La historia de la planificación de la energía en España: los planes energéticos nacionales

Tras la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países europeos (Francia, Italia, Reino Unido, etc.), ante los problemas de suministro eléctrico existentes, optaron por la creación de empresas de titularidad pública, de tipo monopolio, que garantizaran el suministro de una energía cada vez más necesaria para la reconstrucción de sus economías, ya que por diversas circunstancias, las empresas eléctricas privadas en competencia eran incapaces de garantizar el suministro.

España, por el contrario, optó por un modelo plural, con empresas públicas y privadas, coordinadas entre sí sobre una base voluntaria.

En 1968, la Administración española publicó determinada normativa sobre planificación eléctrica, fruto de la cual, en 1969, el Ministerio de Industria aprobó el primer Plan Eléctrico Nacional 1972-1981, cuya vigencia alcanzaba diez años y debía ser revisado cada dos años. De estos planes eléctricos se aprobaron dos, estando preparado un tercero, que no llegó a ver la luz.

En 1974, iniciada ya la crisis energética, el Gobierno español decidió establecer una planificación energética global, incluyendo a todos los sectores: eléctrico, carbón, petróleo y gas. La primera versión del Plan Energético Nacional (PEN) fue elaborada por el Ministerio de Industria, con la colaboración y el apoyo de las instituciones representativas de los diferentes sectores energéticos. Dos fueron las notas definitorias más características de este Plan: por un lado, supuso que la crisis era meramente coyuntural y no contemplaba, por tanto, la posibilidad de disminución del crecimiento económico y, por ende, de la demanda energética; por otro lado, se tomaron medidas para obtener un balance energético más diversificado, reduciendo la participación del petróleo en éste, así como la dependencia de fuentes energéticas exteriores. Se preveía que, en diez años, el

petróleo pasase de representar el 68 % del balance energético al 47 %, a través de un ambicioso plan de construcción de grupos nucleares, de tal forma que, durante la vigencia del PEN, habrían de entrar en explotación 23.000 MW de nuevos equipos nucleares.

Tras el restablecimiento de la democracia política en España, la planificación energética se elevó de rango y se instituyó el PEN como documento que, elaborado y aprobado por el Gobierno, fuese presentado al Parlamento. Así, se aprobó en 1979, el PEN-78, ya bajo el signo de menores crecimientos energéticos, para el periodo 1978-1987¹. Este plan energético tenía por objetivo aprovechar al máximo los recursos autóctonos y fomentar los cambios estructurales hacia esquemas productivos menos consumidores de energía. A través de una política de fijación de precios reales y el establecimiento de políticas de ahorro de energía se preveía una reducción de la demanda energética del 10% sobre la que se hubiera obtenido si al incremento previsto del PIB se hubiesen aplicado las tendencias históricas de elasticidad, renta y precio. Se consideraba necesario continuar con el programa nuclear construyendo, durante el periodo de vigencia del PEN, 9.400 MW adicionales, lo que supondría un total de 15.600 MW nucleares al final del periodo. Adicionalmente, con objeto de disminuir la dependencia del petróleo, se estableció el Programa Acelerado de Construcción de Centrales Térmicas de Carbón.

¹ PEN 1978-1987

En 1977 la crisis energética internacional tuvo una especial incidencia en España debido al consumo excesivo de energía por unidad de PNB, al uso poco racional de la energía primaria, a la escasez de recursos energéticos propios y a la incidencia de las importaciones energéticas en la balanza de pagos. Por ello, se acordó elaborar un nuevo Plan Energético que, teniendo en cuenta la necesaria conservación del medio ambiente, tratase de disminuir la intensidad del consumo energético. Los principios básicos eran el desarrollo de una política de precios realista para la energía que contuviese el despilfarro (evitando su abaratamiento en términos reales respecto de los demás bienes y servicios), una política de diversificación tanto de fuentes energéticas, como del origen de las mismas, el diseño de un plan de prospección y explotación de recursos propios de hidrocarburos, energía hidroeléctrica, carbón y combustión nuclear, fundamentado en criterios de racionalidad económica y social e impulsar la investigación y desarrollo de fuentes alternativas de energía.

Respecto a la cobertura de la demanda eléctrica, el PEN-78 no consideraba el gas como alternativa en la generación convencional porque se consideraba una fuente de energía demasiado noble para quemarlo en sustitución de combustibles como el fuelóleo o el carbón de baja calidad. Así, la Directiva 75/404/CEE prohibía la mencionada utilización.

El gas natural tenía en 1978 un escaso desarrollo en España, por la casi total ausencia de yacimientos y el poco desarrollo de las infraestructuras de transporte y distribución. La empresa pública ENAGAS tenía encomendadas las funciones de aprovisionamiento, transporte y distribución del gas. Asimismo, existían problemas de venta del volumen contratado, lo que suponía un grave problema económico derivado de la cláusula de compra garantizada “take or pay” contenida en el contrato con la suministradora argelina.

En 1983, se inició una nueva revisión del PEN². Se consideró que el crecimiento de la demanda eléctrica prevista en el Plan anterior era excesivo, por lo que se prolongaría en el futuro una situación ya existente de sobrecapacidad de generación eléctrica que penalizaría,

² PEN 1983-1992

Ante las dos crisis del petróleo habidas antes y durante el PEN-78, todo el entorno de países reacciona con bastante homogeneidad, a excepción de España. Así, mientras el consumo de energía primaria en la UE se reducía un 6%, en España, aumentaba un 21%. En este contexto, el PEN-83 propone, fundamentalmente, corregir estas debilidades en un momento en que en el panorama energético se prevé un horizonte de cierta estabilidad.

El nuevo Plan Energético propone como objetivos reducir la vulnerabilidad del abastecimiento energético, mejorar la eficiencia energética impulsando el ahorro y la conservación, utilizar óptimamente los recursos para satisfacer la demanda (absorbiendo los excesos de capacidad y saneando financieramente las empresas del sector) y promover la obtención del mayor valor añadido con el menor consumo de energía en el sector industrial.

Las acciones propuestas por el PEN-83 para alcanzar los objetivos son el incremento de la participación de las fuentes de energía autóctonas, el incremento del consumo del gas natural, la diversificación de los orígenes de los crudos, una política desincentivadora del consumo, aplicar políticas de precios tendentes a la autofinanciación sectorial y absorber el exceso de capacidad mediante la desaceleración de las inversiones. En el sector eléctrico, el exceso de capacidad condujo a la paralización de las centrales nucleares.

por el fuerte ritmo de inversión, la salud financiera del Sector Eléctrico. El plan suponía un incremento de la demanda del 3,3 % para un crecimiento del PIB del mismo orden; decidió la moratoria de los proyectos de Valdecaballeros I y II, Lemoniz I y II y Trillo II; creó una sociedad mixta para la explotación óptima del parque de generación eléctrica, RED ELÉCTRICA, y una empresa estatal, ENRESA, para la gestión de los residuos radiactivos y el futuro desmantelamiento de las centrales nucleares, una vez alcanzada su vida útil.

En el sector del gas, tras el fracaso del primer intento de gasificación del país por insuficiencia de la infraestructura de transporte y distribución, la situación era muy complicada ya que al contencioso hispano-argelino por incumplimiento del programa de suministros, se añadía la falta de expectativas para una demanda estable de esta fuente de energía. En el PEN-83 se decidió hacer un seguimiento para que se acometieran las inversiones de distribución en el plazo previsto y que paralelamente se desarrollasen las acciones comerciales que aseguraran la utilización de las inversiones. Las acciones tomadas, entre las que se encuentra el Protocolo del Gas en 1985, condujeron al mayor impulso experimentado por el sector del gas a lo largo de su historia.

El mayor problema con el que se encontraron entonces los planificadores en el sector del gas fue la incertidumbre relativa a la financiación de tal volumen de inversión, así como de su materialización en el tiempo previsto.

El último de los Planes Energéticos Nacionales correspondió al periodo 1991-2000³. Trataba de conjugar los distintos objetivos de la planificación energética:

³ PEN 1991-2002

El PEN 1991-2000 supone una innovación en forma y contenido y sigue una línea muy similar a los planes coetáneos elaborados en todo el área de la OCDE. Destaca la generalidad de sus planteamientos y la flexibilidad de la planificación propuesta, confiando a la liberalización de los mercados energéticos una mejor asignación de recursos. Establece sus bases en el objetivo definido por la Comisión Europea de un mercado interior de la energía que garantice, a los mejores precios, la disponibilidad estable de la misma.

minimización de coste, diversificación de fuentes, autoabastecimiento y protección medioambiental, en un entorno de precios moderados y una estabilidad de los mercados energéticos notablemente superior a la de la década anterior. Así, tras una descripción del escenario internacional, se hacía una previsión de la demanda y de la oferta de los diversos sectores: eléctrico, nuclear, carbón, gas natural y petróleo; dedicando dos capítulos en exclusiva, uno, a la energía y medio ambiente y, otro, a la investigación y desarrollo en el sector energético.

Sin entrar en detalle sobre las cifras de este Plan, que no se cumplieron al menos en lo relativo al equipamiento eléctrico, cabe reseñar como más destacable el hecho de que, por primera vez, se establecieron unos objetivos medioambientales de política energética y se trató de incrementar la penetración del gas natural, fijando como objetivo que esta fuente energética pasase del 5,6 % en 1990, a un 12 % en el año 2000.

También es preciso destacar los compromisos que el Gobierno adquiriría en este Plan, como por ejemplo, la

Los objetivos del PEN 1991-2000 son una minimización de costes, la diversificación energética, el autoabastecimiento y la protección ambiental. La minimización del coste y la mejora de la eficiencia inducirán a incrementar el peso del gas natural y esta acción acompañada de una mayor participación de las energías renovables contribuye a la consecución de los objetivos de diversificación energética y conservación ambiental. Así la diferenciación del PEN 1991-2000 consiste en el protagonismo del gas natural en la cobertura del incremento de la demanda energética para el espacio temporal considerado.

En el sector eléctrico adquiere especial relevancia la planificación del nuevo equipamiento. El Plan de Ahorro y Eficiencia Energética propuesto apoya la prolongación de la vida útil del parque generador así como la aportación de los autoprodutores próxima al 10% del total de generación eléctrica del año 2000 con uso predominante del gas en cogeneración y de energías renovables. Esto propiciará plantas generadoras más próximas al consumo lo que permite eliminar tanto pérdidas de transporte como necesidades de inversión.

En el sector gasístico, el PEN apuesta por primera vez en la historia del mismo por un fuerte incremento del consumo para pasar de 5,6% de la cobertura de la demanda de energía primaria en 1990 al 12% previsto en el 2000, quedando aún por debajo de la media comunitaria cifrada en el 18%. Por tanto, la extensión y mejora de las infraestructuras será clave en la política de oferta. También se pretende conseguir la minimización de costes de transporte en armonía con los restantes consumidores europeos, procurando, simultáneamente, la diversificación de orígenes de aprovisionamiento.

presentación de un proyecto de Ley sobre el Sector Eléctrico, que se cumplió, o la elaboración, por parte del entonces Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, de un Plan de Calidad del servicio en el suministro de energía eléctrica que entrase en vigor antes de diciembre de 1992, que no se cumplió.

2.2. La planificación de la energía en España: situación actual

Mucho se ha hablado sobre la necesidad de la planificación energética y, existe casi un consenso generalizado sobre que ésta no ha de ser vinculante, tanto es así que, el legislador, al regular la planificación eléctrica en el artículo 4 de la Ley 54/1997 de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, señala que “...la planificación que tendrá carácter indicativo ...”

Comenzando por el carácter vinculante o indicativo de la planificación, basta una mirada a la realidad actual, y al contenido de los diversos planes energéticos, para comprobar que nunca se han cumplido las previsiones de nuevo equipamiento, por lo que, difícilmente se puede mantener que la planificación energética era vinculante: ni ahora hay 33.000 MW de centrales nucleares construidos, ni el parque generador de carbón autóctono se ha incrementado en los 1.800 MW que señalaba el PEN 1991-2000.

La presunta obligación de construir las nuevas centrales que se recogían en los planes energéticos ha servido para justificar otras cosas, pero, en modo alguno, se basa en hechos contrastables con la realidad. Ésta dice que lo que se construía no correspondía con lo que se indicaba en los planes energéticos, y normalmente, no se alcanzaban los programas de construcción que se incluían en los planes.

Sobre si es necesaria la planificación energética, parece que ésta se quiere contraponer a la existencia de un mercado liberalizado, como si ambos conceptos tuviesen necesariamente un carácter antagónico y no pudiesen ser complementarios.

Los que niegan la necesidad de la planificación energética parece que parten del principio de que, si las preferencias de los consumidores o el coste de los factores se modifican, también lo harán las funciones de oferta y demanda, llegándose a un nuevo equilibrio, con nuevos valores de cantidades y precios. Sin negar un razonamiento como el señalado, que seguro que es cierto en el largo plazo, una vez se alcance el nuevo equilibrio, cabría hacer unas precisiones sobre el período que transcurre entre ambos equilibrios.

Por un lado, desde la oferta, se ha de señalar que, en general, los proyectos energéticos tienen un periodo de maduración bastante largo. Es evidente que el nuevo ciclo inversor se basa en proyectos –ciclos combinados– con periodos de construcción mucho más cortos de lo que llevaba la construcción de las antiguas centrales nucleares, por ejemplo. Pero también lo es que las sociedades desarrolladas se vuelven más complejas, incrementando con ello la cantidad de agentes y Administraciones involucrados en las decisiones, y las exigencias medioambientales y de empleo de recursos naturales. Esto da como resultado que, si bien se van a construir las centrales en menos tiempo, a efectos prácticos, el periodo que transcurre entre que se toma la decisión de instalar un nuevo grupo, y que éste esté operativo, difícilmente es inferior a los cinco años.

Por otro lado, desde la perspectiva de la demanda, tampoco la demanda-precio es elástica a corto plazo. Desde luego una variación de precios no hace que el consumidor doméstico modifique su consumo en el corto plazo, ni que lo hagan las empresas cuyo coste de la energía representa una pequeña parte de sus costes de producción. En un caso, una elevación de precios disminuirá la renta disponible de las familias a emplear en la adquisición de otros bienes o servicios y, en otro, disminuirá la competitividad de las empresas. Pero, en cualquier caso, las decisiones de inversión, que son las que pueden cambiar la demanda de estos consumidores, en general, sólo se producen cuando se precisa reemplazar las instalaciones de los consumidores, y esto no se

produce en el corto plazo. Por tanto, sólo las empresas muy intensivas en energía, y que cada vez tienen un menor peso en el tejido económico de los países desarrollados, son capaces de modificar su demanda en el corto plazo.

En conclusión, dado que la oferta resulta bastante rígida a corto plazo, y que la demanda también es poco elástica, y además tiene unos costes sociales de adaptación muy elevados si se modifican los precios rápidamente, no resulta fácil volver a una situación de equilibrio una vez que, por cualquier motivo, se ha perturbado éste, aunque sólo sea debido al incremento vegetativo de la demanda.

Si a esto se une la enorme dependencia que las sociedades desarrolladas tienen de la energía, hasta hacer de ella un sector estratégico y clave de la economía de los países, todo aconsejaría que, si bien se deben aprovechar las mejoras de eficiencia que se logran con un mercado en competencia, no se base todo el funcionamiento de los sectores energéticos en mercados en competencia con una visión sólo de corto plazo, si no que se empleen los mecanismos regulatorios disponibles para que se logren los objetivos que se buscan, sin que se produzcan crisis intermedias, por falta de previsión o porque no se tomaron medidas a su debido tiempo.

En párrafos anteriores se ha tratado de señalar que la planificación energética no es ni mucho menos contrapuesta al mercado, si no que, son conceptos que se pueden complementar y enriquecer. Sólo desde una perspectiva global y de largo plazo, es posible conjugar distintos objetivos, obteniendo el máximo de bienestar social. En caso contrario, si se toman decisiones en base a objetivos parciales y de corto plazo, los resultados pueden acabar siendo contraproducentes y alejados del óptimo de bienestar.

Únicamente con un horizonte temporal suficientemente dilatado es posible establecer unas reglas de juego que den estabilidad al suministro energético, facilitando las decisiones de los agentes, informando a otros agentes

económicos y a la sociedad en general, sobre la posible evolución de un sector, el energético, que resulta básico, no sólo como suministrador del resto de los sectores económicos y de los hogares, sino, también, como demandante de bienes y servicios. Asimismo, cabe señalar que, es en el ámbito de la planificación energética, donde los poderes públicos venían asumiendo compromisos de largo plazo para la mejora del suministro en sus diversos aspectos: ordenación sectorial, calidad, medioambiente, investigación y desarrollo y que, al desaparecer aquella, actualmente no se concretan en documento alguno.

Se trataría por tanto de destacar la necesidad de retomar la visión energética de largo plazo con una nueva perspectiva. No se trataría ya de elaborar planes energéticos en los que apareciesen las nuevas centrales plenamente identificadas, pero sí de establecer mecanismos regulatorios que permitiesen que los agentes tomasen las decisiones libremente, pero salvaguardando los objetivos que se estableciesen de garantía de suministro, calidad de éste y protección del medioambiente.

2.3. La planificación en el nuevo marco normativo

El legislador, en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, ya desde su exposición de motivos, señala una serie de aspectos que es preciso destacar. Así, dice que “... la imposibilidad de almacenar electricidad requiere que la oferta sea igual a la demanda en cada instante de tiempo, lo que supone necesariamente una coordinación de la producción de energía eléctrica, así como la coordinación entre las decisiones de inversión en generación y en transporte de energía eléctrica”. También indica que “La presente Ley tiene, por consiguiente, como fin básico establecer la regulación del sector eléctrico, con el triple y tradicional objetivo de garantizar el suministro eléctrico, garantizar la calidad de dicho suministro y garantizar que se realice al menor coste posible, todo ello sin olvidar la protección del medio

ambiente, aspecto que adquiere especial relevancia dadas las características de este sector económico”. Añade además que “La planificación estatal, por último, 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” y que “De esta forma, se configura un sistema eléctrico que funcionará bajo los principios de objetividad, transparencia y libre competencia, en el que la libre iniciativa empresarial adquirirá el protagonismo que le corresponde. Todo ello sin perjuicio de la necesaria regulación propia de las características de este sector, entre las que destacan la necesidad de coordinación económica y técnica de su funcionamiento” (art. 4 Ley 54/1997).

Este modelo normativo se extiende también al sector del gas natural. De esta forma en lo referente a la planificación gasista, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, señala en su artículo 4 que “La planificación en materia de hidrocarburos tendrá carácter indicativo, salvo en lo que se refiere a los gasoductos de la red básica” y “a las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos”; se repite pues el guión eléctrico para las redes, consideradas como monopolios naturales, “teniendo en estos casos [la planificación] carácter obligatorio y de mínimo exigible para la garantía de suministro de hidrocarburos”.

Es decir que el legislador con estas Leyes pretende que se liberalicen los sectores en sus actividades de generación (o aprovisionamiento para el sector del gas) y comercialización, de manera que las actividades de redes sigan reguladas y sometidas a una planificación vinculante.

De esta forma, las normas señalan en repetidas ocasiones que es necesaria la coordinación entre las decisiones de inversión en generación y en transporte y aunque las Leyes tienen como objetivo la garantía del suministro, al tratar la planificación energética, dejan claro que la misma queda restringida al transporte. Así, la planificación que, como se ha visto era anteriormente determinante de las decisiones de las empresas pasa a ser indicativa, ciñéndose a estimar los parámetros bajo los que cabe esperar que se desenvuelva el sector⁴.

⁴ Tampoco la Ley 54/1997 en su parte dispositiva parece mostrar un especial interés planificador. Así, en el artículo 4, único dedicado a la planificación, tras reiterar que la planificación tiene carácter indicativo, salvo para el transporte, señala los aspectos a los que se debe referir la planificación:

- a) Previsión de la demanda.
- b) 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.
- c) Previsiones relativas a las instalaciones de transporte y distribución.
- d) El establecimiento de líneas de actuación en materia de calidad de servicio.
- e) Actuaciones sobre la demanda.
- f) Evolución de las condiciones de mercado para la consecución de la garantía de suministros.
- g) Los criterios de protección medioambiental

Parece referirse más bien a estimaciones, previsiones y, como mucho, a la fijación de criterios bastantes generales.

Este esquema se repite en el sector del gas natural para el que la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, indica que. *“Dicha planificación deberá referirse, al menos, a los siguientes aspectos:*

- a) *Previsión de la demanda de productos derivados del petróleo y del gas natural a lo largo del periodo contemplado [...]*
- d) *Previsiones de desarrollo de la red básica de transporte de gas natural, con el fin de atender la demanda con criterios de optimización de la infraestructura gasista en todo el territorio nacional.*
- e) *Definición de las zonas de gasificación prioritaria, expansión de las redes y etapas de su ejecución, con el fin de asegurar un desarrollo homogéneo del sistema gasista en todo el territorio nacional.*
- f) *Previsiones relativas a instalaciones de transporte y almacenamiento de combustibles gaseosos, así como de las plantas de recepción y regasificación de gas natural licuado, con el fin de garantizar la estabilidad del sistema gasista y la regularidad y continuidad de los suministros de gases combustibles [...].*
- h) *Los criterios de protección medioambiental que deben informar las actividades objeto de la presente Ley.”*

2.4. Los nuevos papeles a desempeñar por los protagonistas de los sectores energéticos en la seguridad del suministro

En los anteriores apartados se ha presentado la historia de la planificación en España. De forma simplificada, la anterior planificación energética, en lo que se refiere a la construcción de nuevas centrales eléctricas, aunque no era vinculante basaba su efectividad en dos factores: primero, en la existencia de empresas públicas que seguían las consignas de la planificación energética nacional; y segundo, para las empresas privadas, en un compromiso de no abandono de la Administración ante los posibles errores de inversión derivados de dicha planificación.

En la actualidad, este panorama ha cambiado: los sectores se han liberalizado, las empresas se han privatizado, y son las únicas responsables de sus aciertos o fracasos en la inversión de la nueva generación.

Para profundizar en la situación actual, a continuación se pone de manifiesto cuáles son las responsabilidades de cada agente en la seguridad del suministro. Para ello, se divide la presentación de estos aspectos, en dos horizontes: largo y corto plazo

a) La seguridad del suministro en el largo plazo

Una adecuada seguridad del suministro en el largo plazo, supone que debe haber un esfuerzo inversor que permita disponer en todo momento de una capacidad de suministro mayor que la demanda. Para que exista un suministro seguro, se ha de tener no sólo una suficiente oferta de energía al sistema, sino también una capacidad de llevar dicha energía hasta el consumidor final; esto es, una red suficiente.

Expansión de la oferta: equilibrio oferta-demanda

Veáse en primer lugar cuáles son las responsabilidades actuales en la consecución del *equilibrio oferta-demanda*

futuro, o como denominación más común en el caso eléctrico, expansión de la generación.

En la actualidad, la legislación española tanto en lo relativo al sector eléctrico como al de hidrocarburos, establece que la planificación tendrá carácter indicativo - salvo en lo relativo a las instalaciones de transporte eléctrico y los gasoductos de la red básica-. Esta planificación tiene que ser realizada por el Gobierno con la participación de las Comunidades Autónomas y será presentada al Congreso de los Diputados⁵.

Existe pues, una responsabilidad del Estado en la planificación energética que, aunque vinculante sólo en lo relativo a redes, hay que entender extendida también al balance suministro-demanda.

Puesto que el balance oferta-demanda es una tarea asignada a las reglas del libre mercado, ya que tanto la generación y comercialización eléctrica como la producción, aprovisionamiento y comercialización de gas son actividades liberalizadas, podría ser más adecuado etimológicamente hablando, llamar supervisión del Estado a esta planificación estatal. Este papel supervisor del Estado, está en línea con las iniciativas europeas⁶.

Para el sector eléctrico, el riesgo en no alcanzar un equilibrio oferta-demanda en el largo plazo estriba en que exista una generación insuficiente para cubrir la demanda en algún período.

En este sentido, como fruto del papel supervisor del Estado, en el caso de que se detectaran riesgos

⁵ Ver artículo 4 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del sector eléctrico y artículo 4 de la Ley 34/1998 del sector de Hidrocarburos

⁶ Así, la Comisión Europea, en reconocimiento de la importancia estratégica que tiene la seguridad del suministro, ha recomendado en su propuesta de modificación de las directivas existentes de gas y electricidad [COM(2001) 125] que los Estados miembros designen un organismo supervisor de los temas relativos a seguridad del suministro; en particular el equilibrio suministro-demanda futuro, que emita un informe anual que evalúe dicha seguridad e incluya medidas en caso de que fueran necesarias.

inadecuados, éstos deberían subsanarse mediante la incorporación de reglas que proporcionarían las señales de mercado adecuadas para garantizar un nivel apropiado de cobertura. Este enunciado fácil de plantear, presenta dificultades prácticas: las reglas han de establecerse con tiempo suficiente (las decisiones se toman hoy pero las consecuencias son futuras) y deben ser suficientemente estables en el tiempo.

Para el caso del gas natural, el riesgo en el equilibrio oferta-demanda implica el que exista un aprovisionamiento insuficiente o fallido. Éste puede presentarse en el caso de que los países productores de gas puedan restringir, por razones políticas o de cártel, el gas que suministran, ya sea directamente o a través del precio.

La Ley de Hidrocarburos intenta atajar este riesgo mediante la imposición de obligaciones de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad y la diversificación del suministro⁷.

En ambos casos, eléctrico y gasista, una mayor integración de los mercados, una red de transporte suficientemente interconectada, una mayor concurrencia de agentes, un desarrollo de centros de comercio *hubs* y una mayor cooperación entre países, son factores que contribuyen a un riesgo menor de desabastecimiento.

En conclusión, una supervisión y control del equilibrio suministro-demanda es compatible con un mercado en competencia, en el que la libre iniciativa empresarial ha de tomar las decisiones de inversión para la incorporación de energía al sistema.

Expansión de la red

Veáse en segundo lugar, cuáles son las responsabilidades en la *expansión de la red futura*.

⁷ Ver Capítulo VIII de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

Para que exista un suministro seguro es imprescindible que la red sea capaz de transferir la energía desde los centros de producción al consumo. Toda seguridad lleva aparejado un coste. Cuanto más alto es el nivel de seguridad, más alto es el coste que conlleva.

Como se ha señalado numerosas veces, la planificación de la *red de transporte* por su carácter de “monopolio natural” tiene carácter vinculante para los distintos sujetos que actúan en el sistema⁸. Pero existe un matiz importante que diferencia en la actualidad la planificación eléctrica de la planificación en materia de hidrocarburos: esta última, tiene el carácter de mínimo exigible para la garantía del suministro⁹. Con ello, parece que queda abierta la posibilidad de ampliar o añadir nuevas instalaciones, aunque éstas no estén contempladas dentro de la planificación. Esto puede llevar a una situación en la que cualquier instalación, sin importar si es o no necesaria, tenga que ser retribuida por el sistema¹⁰, lo que conlleva un riesgo de proliferación de instalaciones de dudosa necesidad para el conjunto del sistema. Este problema podría solucionarse de dos formas: la primera sería hacer desaparecer el concepto de planificación de mínimo, con lo que toda nueva instalación tendría que estar incluida en la planificación; y la segunda solución podría ser que la retribución económica incentivara sólo a las instalaciones

más eficientes, por ejemplo por el uso de las mismas. Sin embargo, esta última solución plantea serias dificultades, ya que nuevas instalaciones que no fueran el fruto de la planificación podrían entrar en conflicto con las provenientes de la misma, por ejemplo provocando una disminución en su utilización. Y al estar garantizada la viabilidad económica de las instalaciones fruto de la planificación se tendería, en consecuencia, a un encarecimiento del sistema regulado. Esto es, la convivencia de un sistema planificado con uno libre, sujetos al mismo régimen retributivo, parece muy compleja.

Sin embargo, este concepto de planificación de mínimos no aparece referido a la planificación eléctrica. Por consiguiente, además, por cuestiones de coherencia con el sistema eléctrico, podría ser más adecuada que la planificación de la red de gas fuera realmente vinculante; esto es, suprimir el concepto de mínimos en la misma, e incluir en la planificación las plantas de regasificación.

Esta planificación tiene que ser realizada por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía con la participación de las Comunidades Autónomas, a partir de las propuestas de desarrollo realizadas por el gestor técnico del sistema, ya sea eléctrico o gasista, con la participación de los agentes.

Finalmente, en el capítulo de redes, para el caso de la red de distribución, la seguridad del suministro, es una obligación de la empresa distribuidora¹¹, que ha de proceder a la ampliación de las instalaciones de distribución cuando así sea necesario para atender nuevas demandas. Por consiguiente, se debe asegurar que la retribución de la actividad de distribución presente incentivos adecuados a su desarrollo. La retribución mediante una cantidad fijada y que no tenga como patrón relevante la calidad del servicio prestado, puede hacer tender a las empresas a una inversión insuficiente, y en consecuencia, a una pobre seguridad en el suministro.

⁸ En el sector eléctrico la normativa de planificación de la red de transporte se encuentra desarrollada en el Real Decreto 1955/2000 de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica. En el sector del gas, el artículo 64 de la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos introducido por el Real Decreto-Ley 6/2000 atribuye la función de proponer el desarrollo de la red al Gestor Técnico del Sistema.

⁹ Dicho concepto de “mínimo exigible” aparece tanto en el artículo 4 de la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos como en el recientemente publicado Real Decreto 949/2001, en su Disposición Adicional Segunda, dedicada a la planificación en materia de hidrocarburos.

¹⁰ El artículo 15 del Real Decreto 949/2001 establece lo siguiente: “Las actividades reguladas destinadas al suministro de gas natural serán retribuidas económicamente en la forma dispuesta en el presente Real Decreto con cargo a las tarifas, los peajes y cánones. La retribución de las actividades reguladas atenderá a los criterios generales siguientes: a) Asegurar la recuperación de las inversiones realizadas por los titulares en el periodo de vida útil de las mismas. b) Permitir una razonable rentabilidad de los recursos financieros invertidos”.

¹¹ Artículo 74 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos y artículo 41 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

b) La seguridad del suministro en el corto plazo

Un suministro seguro en el corto plazo supone que todos los elementos de gestión, casación, operación, control, reserva, protección, comunicación, etc., funcionan correctamente haciendo que el consumidor reciba su producto en las condiciones adecuadas de calidad.

En el corto plazo, las responsabilidades son más inequívocas.

Los transportistas deben prestar el servicio de forma regular y continua, conforme a las instrucciones impartidas por el gestor técnico del sistema, con los adecuados niveles de calidad y mantener las instalaciones en las adecuadas condiciones de conservación e idoneidad técnica¹².

También, es obligación de los distribuidores el garantizar un suministro de forma regular y continua y mantener las

instalaciones en las adecuadas condiciones de conservación e idoneidad técnica¹³.

Finalmente, corresponde al gestor técnico del sistema la responsabilidad de garantizar la continuidad y seguridad del suministro y la correcta coordinación, del sistema de producción y transporte para el caso eléctrico o entre los puntos de acceso, los almacenamientos, el transporte y la distribución, en el caso del gas¹⁴.

En todo caso, el suministro seguro en el corto plazo es consecuencia directa de las decisiones de inversión en el largo plazo, y por consiguiente, será heredero de los aciertos o errores del mismo.

En definitiva, la seguridad del suministro es, y seguirá siendo, algo primordial en los mercados de gas y electricidad¹⁵.

¹² Ver artículo 68 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del sector de hidrocarburos y artículo 7 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.

¹³ Ver artículo 74 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos y artículo 41 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del Sector Eléctrico.

¹⁴ Ver artículo 34 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y Artículo 64 de la Ley 34/1998 de 7 de octubre del sector de hidrocarburos, incluido por el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios.

¹⁵ La importancia que en la Unión Europea se está dando a la seguridad en el abastecimiento energético se pone de manifiesto en el libro verde de la Unión Europea "Towards a European Strategy for the security of energy supply".