

El rumbo del sector eléctrico en España: una mirada perpleja



César Lanza

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Miembro de IEEE-PES (Power and Energy Society) y de IAEE (International Association for Energy Economics)

Director de Tecnova Ingeniería y Sistemas

Resumen

El sector eléctrico se encuentra inmerso en una crisis estructural y de gobernanza de tal magnitud que está trasladando al conjunto de la sociedad española problemas inéditos en más de un siglo de historia. Estos se manifiestan en el creciente y acusado encarecimiento del suministro para los consumidores, una sobrecapacidad de producción desmedida en relación con la demanda y para más inri, la persistencia de un déficit crónico (insuficiencia de los ingresos en relación con los costes reconocidos) en las actividades reguladas, en el cual se incurre año tras año y en buena medida se obliga a soportar temporalmente a las grandes empresas.

La política sobre energías renovables y cogeneración (el denominado Régimen Especial), particularmente la que se ha llevado a cabo durante el quinquenio 2007-2012, es en buena parte una de las causas de los graves problemas existentes, pero no la única. Este artículo plantea abiertamente la conveniencia de ir más allá de una reformulación coyuntural de la planificación del sector o de practicar algunos retoques en su modelo regulatorio, y tratar de ahondar en las causas estructurales que hay detrás de tan lamentable situación. El objetivo de la reforma por venir debería llevar a un modelo menos intervencionista pero más eficiente desde el punto de vista del interés general. Es decir a una redefinición del concepto de política energética que procure sanear algunas deficiencias que, en opinión del autor, se arrastran desde hace tres décadas.

Palabras clave

Sector eléctrico, política energética, regulación de sectores estratégicos, política económica

The direction of the electricity sector in Spain: a confusing outlook

Abstract

The electricity sector is currently immersed in a structural and governance crisis of such magnitude that the Spanish public are now having to bear the brunt of unprecedented problems in the century-long history of the sector. These problems have been revealed by steep rises in the cost of supplying the service to consumers, a disproportionate production over-capacity in relation to demand and, to make matters worse, an on-going and chronic deficit (insufficient income to cover acknowledged costs) in regular activities, incurred year after year and one, to a greater extent, provisionally borne by large companies.

The serious problems that exist today may be partly put down to the country's renewable and cogeneration energy policy (under the so-named "Special Regime") and particularly that carried out over the 2007-2012 period, though this is not the sole cause of these problems. This article asks whether it is necessary to go beyond a general reform in the planning of the sector or the partial adjustment of energy regulations, and attempts to delve deeper into the structural causes behind this unfortunate situation. The object of the forthcoming reform should lie with the creation of a model with reduced state intervention yet one more efficient in terms of general interest. This then requires a redefinition of the concept of energy policy in order to eliminate certain defects that, this author feels, have weighed down the sector for the last thirty years.

Keywords

Electricity sector, energy policy, regulation of strategic sectors, economic policy



Este año 2013 se cumplirán treinta de la aprobación del Plan Energético Nacional de 1983 o PEN-83, hito que puede considerarse como el inicio de una etapa del sector eléctrico en la que, en opinión de algunos expertos, aún nos hallamos inmersos. Ciertamente el PEN-83 no fue el primer ejemplo de la conspicua idea de planificación llevada al contexto de la política económica general del país, en este caso como instrumento legitimador de una actuación sectorial sobre la energía dirigida abiertamente desde la esfera pública. Antes habían visto la luz el PEN-75 y el PEN-78, y más tarde seguiría el PEN-91 con el cual la práctica de la planificación energética (en el sentido general y obligatorio del término) continuó extendiéndose hasta que surgió otro acontecimiento de gran calado en

This year marks the 30th anniversary of the 1983 National Energy Plan or PEN-83, heralded as a landmark plan that launched a new stage in the electricity sector, though one, according to many experts, in which we are still immersed today. The PEN-83 was certainly not the first example of a clearly undisguised planning concept brought into the context of the country's general economic policy, in this case as a means of legislating an energy sector openly directed from the public sphere. Previous energy plans had come in the form of the PEN-75 and the PEN-78, and this plan would be followed by the PEN-91 in which the practice of energy planning (in both the general and obligatory meaning of the term) would continue to remain in force up to the emergence of another landmark event in the recent history of electricity in

la historia reciente de la electricidad en España: la promulgación de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico. La LSE, calificada coloquialmente como «liberalizadora», puso fin a la regulación tradicional y con ella al denominado Marco Legal Estable que rigió esos últimos años las relaciones del sector (hasta entonces un oligopolio relativamente homogéneo e integrado verticalmente) con el Gobierno. Como es sabido, la LSE consagra un modelo en muchos sentidos diferente del anterior, entre ellos el de actuación política sobre la electricidad y sus mercados, que pasaron entonces a regularse mediante instrumentos más variados, sutiles y complejos. Aunque en esencia quizá no menos intervencionistas que los anteriores, si nos atenemos a la proliferación de organismos reguladores y de control que se han ido creando a partir de aquella fecha y a la profusa, difusa y en ocasiones confusa normativa que emana de ellos.

En 1983 la presencia de la mano gubernativa en el mundo eléctrico se había percibido públicamente de manera inequívoca a través de la medida de aquel PEN que resultó más expresiva de la supremacía de la razón política sobre otro tipo de razones: la tan traída y llevada moratoria nuclear, aún hoy abierta a interpretaciones dispares. Y desde entonces esa mano, que no se parece en nada a la que mencionaba metafóricamente el ilustrado Adam Smith, no ha dejado de ser visible a pesar de la «liberalización» del sector. Hoy día se justifica la necesidad de la política energética, es decir de la intervención del poder político sobre las actividades relacionadas con el suministro y usos de la energía (oferta, demanda y regulación), en base generalmente a razones de otra índole, en relación con las cuales el ciudadano informado también puede argumentar en lugar de adherirse acríticamente:

“...para reforzar la seguridad de suministro, importante para un país sin recursos fósiles situado en la periferia de Europa; para avanzar hacia la descarbonización, reduciendo la dependencia de los combustibles fósiles, que todavía representan casi un 80 % de nuestro suministro energético; y para conseguir que el sector energético se convierta en un factor de competitividad y en soporte de un sistema tecnológico-industrial generador de empleo y de base exportadora” (Luis Atienza, expresidente de Red Eléctrica de España)¹.

El sector eléctrico español, en lo que se refiere a su estructura económica actual, la base tecnológica de sus activi-

Spain: the passing of the Electricity Sector Act 54/1997 (LSE). The LSE, commonly classified as a “liberalising” plan, put an end to traditional regulation and the so-named Stable Legal Framework that had governed Government relations with the sector over these latter years (in the form of a relatively uniform and vertically integrated oligopoly). The LSE established a model that widely differed from its previous incarnation in many aspects, and particularly with respect to government intervention in the electricity industry and its markets, which would subsequently be regulated by more varied, subtle and complex instruments. However, this is perhaps in essence no less interventionist than the preceding plans, in view of the proliferation of regulating and control organisations that have been created since this time and the abundant, widespread and occasionally confusing regulations arising from the same.

In 1983 the presence of the Government’s hand in the electricity industry was made evident by the introduction of a measure that clearly revealed the supremacy of political reasoning over any other type of reason: the much debated nuclear moratorium, that even today is still open to all manner of interpretations. From this time on, this hand, which may in no way be compared to that metaphorically referred to by the illustrious Adam Smith, has continued to remain visible in spite of the “liberalisation” of the sector. Nowadays, the need for energy policy, or rather the intervention of political power in activities related to energy supply and use (supply, demand and regulation), is generally justified for different reasons, though in this respect, and instead of unflinching support, the well-informed citizen could also put forward the need:

“..to fortify safe supply, so important for a country without fossil resources, set on the outskirts of Europe; to advance towards decarbonisation and reduce our dependency on fossil fuels, that still represent 80 % of our energy supply; and to ensure that the energy sector becomes a competitive force and one supporting a technological-industrial system creating employment and exports” (Luis Atienza, former Chairman of Red Eléctrica de España) .

In terms of its current economic structure, the technological basis of its activities, the regulatory framework and, particularly, the open disputes raised today, the Spanish electricity sector bears little comparison to that of three decades ago. What was once considered by many as a splendid example of technical excellence in the efficient provision of an essential service to the community and as a model of economic government and corporate yield, has in just a few years become the

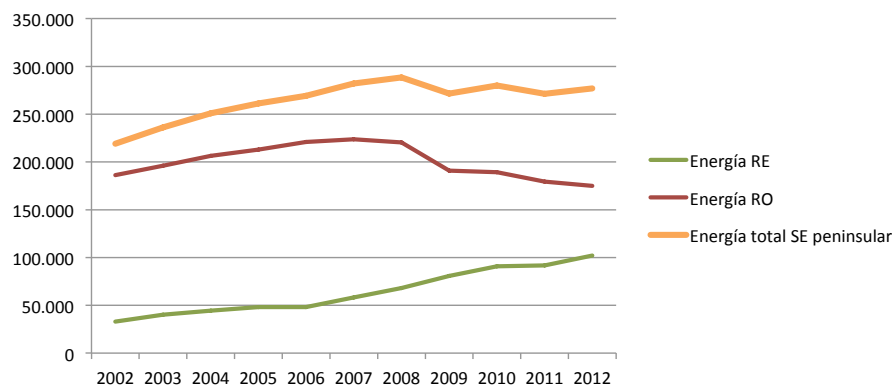
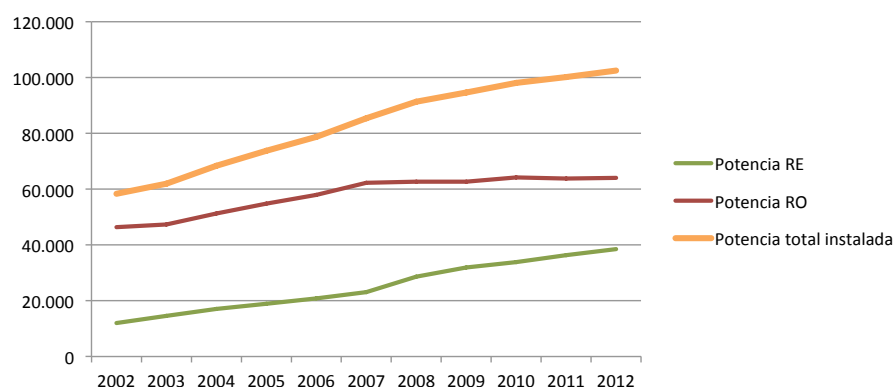


Tabla 1. El gráfico superior muestra la evolución en la última década de la energía producida por el sistema eléctrico peninsular, diferenciando la parte correspondiente al Régimen Ordinario y al Régimen Especial. El gráfico inferior muestra la evolución de la potencia instalada de generación eléctrica



dades, el marco regulador y sobre todo la notoriedad de la controversia que genera, se parece muy poco al de tres décadas atrás. Lo que era considerado por muchos un ejemplo de excelencia técnica en la provisión eficiente de un servicio esencial a la comunidad y al mismo tiempo de gobernanza económica y rentabilidad de las empresas, ha pasado en pocos años a ser referido en los titulares de los medios con términos tan gruesos como los de “agujero”, “sector en pie de guerra”, “desmesura”, “encrucijada” y otros análogamente dramáticos y altisonantes². Y lo cierto es que los hechos en buena medida ayudan a entender y justifican la alarma de la opinión pública. Tómense como ejemplo de ello los datos que se aportan seguidamente³, reflejo de una dinámica ya en demasiados aspectos contradictoria con los resultados que desde el punto de vista de los intereses generales del país cabría esperar de un sector en progreso.

- A finales del año pasado la potencia total instalada en la planta de generación de la península era de 102.525 MW, un 12 % superior a la que existía al inicio de la crisis eco-

subject of press scrutiny, with screaming headlines such as “blackhole”, “sector on the warpath”, “excess”, “crossroads”, and other similarly dramatic and high-flown terms. However, the current events go some way to explaining and justifying this public alarm. As an example of this, the data provided below reveals a dynamic that in many regards goes against the results expected of such a sector for the general benefit of the country.

- At the end of last year the total installed power generation capacity in the peninsular was 102,525 MW, some 12 % higher than that existing at the start of the financial crisis (2008); however, the demand for energy from the system over this recession period dropped by almost 10 %. It is the case that throughout 2012, and after four years of continuous economic decline, the production capacity continued to grow by 2.3 % while electricity demand dropped 1.7 %.

This means that over the last year there was an additional gap of 4 percentage points between both trends, one constantly rising and the other in decline, at least over recent years. The

nómica (año 2008); sin embargo la energía demandada al sistema en ese mismo período de depresión se contrajo casi un 10 %. De hecho, a lo largo de 2012, tras cuatro años de declive continuado de la economía, la capacidad de producción aún creció en España un 2,3 % mientras que la demanda eléctrica disminuía un 1,7 %. Es decir, se produjo en este último año un desfase adicional de 4 puntos porcentuales entre ambas tendencias, una constantemente al alza y otra a la baja al menos en los últimos tiempos. Los datos ponen de relieve la evolución disonante de oferta y demanda, en el sentido de que las lógicas que mueven a una y otra no parecen actuar en sintonía. Los incentivos de la regulación inhiben en este caso el efecto corrector al que apuntan las señales del mercado.

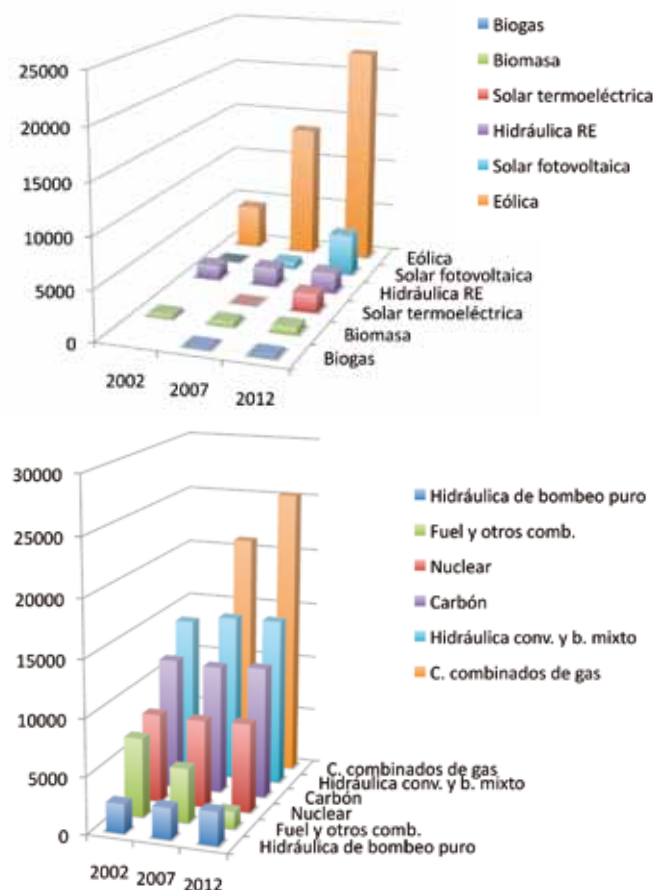
- La relación entre la potencia instalada y el máximo instantáneo anual de demanda se situó en el año 2012 en un

data underlines the anomalous development of supply and demand, and where the logic driving both of these factors does not appear to have worked in parallel. In this particular case regulatory incentives have inhibited the correcting effect pointed to by market trends.

- *The ratio between installed capacity and the maximum annual peak demand was set at 236 % in 2012, which may be taken as a safety factor, as a power guarantee or, in less favourable terms, as over-capacity of the system. Ten years earlier, in 2002, this indicator was 167 % yet this did not give rise to any concern or uncertainty with regard to insufficient supply. Over the last decade the system has evidently accumulated a considerable surplus in production capacity, though not all of this is stable due to the intermittence and irregularity of renewable sources and technologies, and particularly wind and solar energy.*

	2002	2007	2012
Potencia instalada RE (MW)	11.970	23.116	38.508
a) Renovables RE	6.214	16.573	31.256
Hidráulica	1.444	1.871	2.039
Eólica	4.399	13.529	22.213
Solar fotovoltaica	4	612	4.186
Solar termoeléctrica		11	1.878
Biogas		155	240
Biomasa	367	395	700
b) No renovables RE	5.756	6.543	7.252
Potencia instalada RO (MW)	46.345	62.309	64.017
a) Renovables RO	16.676	17.507	17.761
Hidráulica conv. y b. mixto	14.107	14.760	14.816
Hidráulica de bombeo puro	2.569	2.747	2.945
b) No Renovables RO	29.669	44.802	46.256
Nuclear	7.816	7.716	7.853
Carbón	11.565	11.356	11.620
CC-Gas	3.341	20.962	25.291
Fuel y otros combustibles	6.947	4.768	1.492
Potencia total (MW)	58.315	85.425	102.525

Tabla 2. Evolución de la potencia instalada en el Régimen Especial (instalaciones de fuentes renovables ≤ 50 MW y cogeneración térmica) y en el Régimen Ordinario a lo largo de los años 2002, 2007 y 2012



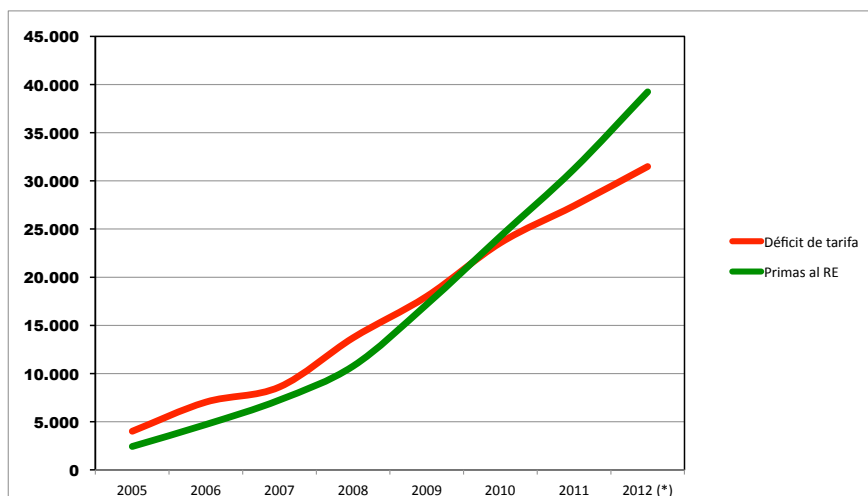
valor del 236 %, que puede tomarse como un factor de seguridad, garantía de potencia o si se quiere hacer una lectura menos positiva, sobrecapacidad del sistema. Diez años antes, en el año 2002, este indicador se situaba en un 167 % sin que hubiese manifestación o inquietud alguna de insuficiencia. Es evidente que en la última década el sistema ha acumulado un exceso significativo de capacidad productiva, si bien no toda ella es firme debido a la intermitencia y estocasticidad de las fuentes y tecnologías renovables, especialmente eólica y solar.

- El aumento de la potencia instalada dentro del Régimen Especial (renovables cualificadas + cogeneración) y el del coste de las primas son quizá, junto con el denominado déficit tarifario, los hechos más llamativos en la evolución reciente del sector. En el último quinquenio el RE ha pasado de contar con aproximadamente 23.000 MW a más de 38.000 MW en cuanto potencia instalada, y su extracoste anual, es decir la retribución adicional por primas a la generación eléctrica producida en sus instalaciones, aumentó de 2.500 a casi 8.000 millones de euros. Todo ello debería redundar en beneficio de la descarbonización de la generación eléctrica, si la motivación real del RE coincide con

- *The increase in installed capacity under the Special Regime (qualified renewables + cogeneration) and the cost of premiums are perhaps, together with the so-called tariff deficit, the most significant aspects in the recent development of the sector. Over the last five years the installed capacity under the Special Regime has risen from approximately 23,000 MW to over 38,000 MW and the annual surcharge, that is to say the additional payment of premiums or feed-in tariffs for energy electricity fed back into the grid, rose from 2,500 to almost 8,000 million euros. This should all be to the benefit of decarbonisation of electricity generation, if the real motive of the Special Regime coincides with the statements of its regulators and producers. However, this is somewhat undermined by the fact that coal-fired electricity production in Spain increased over the last year by no less than 28 % with an ensuing 11 % increase in CO₂ emissions associated with electricity generation. This shows the presence of insurmountable contradictions within the objectives of this same energy policy and, namely, the reduction of CO₂ emissions and greater coal burning.*

- *In spite of the drop in demand and the ensuing drop in production, transport, distribution and sale of electricity, the cost*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (*)
Déficit tarif.	4.007	3.026	1.571	5.108	4.300	5.554	3.850	4.072
Acumulado	4.007	7.033	8.604	13.712	18.012	23.566	27.416	31.488
Primas RE	2.427	2.277	2.548	3.517	6.410	7.067	6.985	8.012
Acumulado	2.427	4.704	7.252	10.769	17.179	24.246	31.231	39.243



(*) Resultados provisionales Enero-Noviembre 2012

Tabla 3. Evolución entre los años 2005 y 2012 del déficit tarifario (desequilibrio entre costes e ingresos de las actividades reguladas) y de las primas (retribución por encima del precio de mercado) a la producción del Régimen Especial

ENDESA	44,16%
IBERDROLA	35,01%
GN-UF	13,75%
HIDROCANT	6,08%
E.ON ESP	1,00%

Reparto de la financiación del déficit (2011)

las manifestaciones de sus reguladores y productores. Paradójicamente, sin embargo, se puede constatar que en España durante el último año la producción eléctrica de las centrales de carbón ha aumentado nada menos que un 28 % y un 11 % las emisiones de CO₂ vinculadas a la generación de electricidad. Esta antinomia revela la existencia de contradicciones irresolubles entre objetivos que plantea la misma política energética: reducción de las emisiones de CO₂ y más combustión de hulla por otro lado.

- A pesar de la caída de la demanda y en consecuencia de la menor producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica, los costes de las actividades reguladas del sistema crecieron de un año a otro casi el 16 %. El déficit tarifario a lo largo de 2012, incluso teniendo en cuenta el efecto corrector del aumento de los precios de la electricidad para el consumidor, superó los 4.000 millones de Euros, lo que supone un 266 % del importe legalmente autorizado a principios de año. La recurrencia del déficit, es decir la insuficiencia sistemática de los costes regulados en relación con los ingresos que provienen de las tarifas de acceso, se ha convertido desde el año 2003 en un gravísimo problema estructural que se sufre a múltiples bandas. No solo es una deuda que contraen los consumidores y que más pronto que tarde deberá satisfacerse por la vía adecuada, sino que pesa en el balance y en el cash-flow de las empresas que lo soportan por decisión gubernativa, en particular las de UNESA.

La información anterior y la manera en que aquí se presenta no deberían llevar a la conclusión de que existe en estas notas un sesgo en contra de las energías renovables o que son ellas en exclusiva las responsables de los desórdenes que afectan, para desgracia de la mayoría, al sector eléctrico. La regulación deficiente del Régimen Especial es una parte sin duda muy importante del problema, pero los desequilibrios posiblemente vienen de causas con raíz más honda. Precios crecientemente al alza (España, según la Comisión Nacional de la Energía, era en 2011 el tercer país más caro de la Unión Europea en cuanto al consumo doméstico de electricidad y el sexto en el industrial⁴) y un déficit tarifario muy cuantioso y en situación de descontrol son los síntomas o efectos más aparentes de un proceso evolutivo del sector eléctrico que trasciende en muchos aspectos a la regulación específica de la producción a partir de fuentes renovables. Por más abiertamente cuestionable que esta sea desde el punto de vista del interés general.



of the regulated activities of the system saw a year-on-year rise of almost 16 %. The tariff deficit over 2012, even when considering the correcting effect of an electricity price hike for consumers, went over 4,000 million euros, which implies a 266 % rise on the amount legally authorised at the beginning of the year. The recurring deficit produced by the systematic insufficiency of regulated costs in relation to income from grid access tariffs, has become a serious structural problem ever since 2003 and one with wide-ranging implications. It is not just a debt accumulated with respect to consumers and which sooner rather than later should be paid by the necessary means, but one that affects the balance sheet and the cash-flow of companies that have to bear the same through government decision, and particularly those of the Spanish Electricity Industry Association (UNESA).

The preceding information and the manner in which it is presented should not be construed as some sort of bias against renewable energies or the consideration that these are exclusively responsible for the disarray in which the electricity sector is unfortunately found. While a large part of the problem is undoubtedly down to the defective regulation of the Special Regime, this instability is very possibly due to more deep-rooted causes. Constantly rising prices (according to the National Energy Commission, Spain was the third most expensive country in the European Union in 2011 in terms of domestic electricity consumption and the sixth in terms of industrial consumption), a substantial tariff deficit and a lack of control are the most apparent symptoms or effects of an on-going process in the electricity sector that, in many respects, transcends the specific regulation of production from renewable sources. Regardless of how openly questionable this may be from a point of view of the general interest.

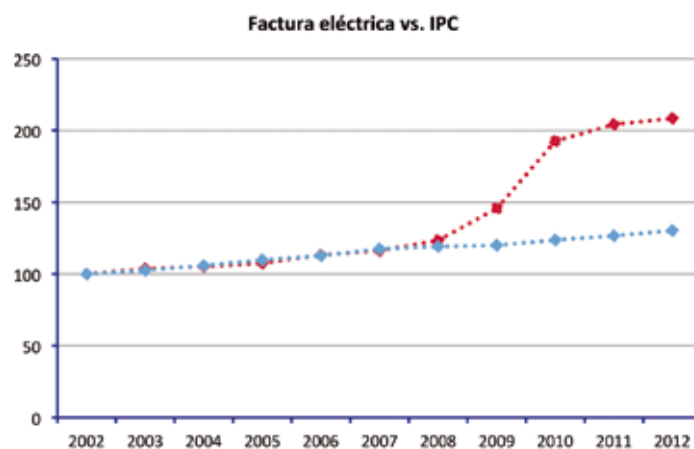
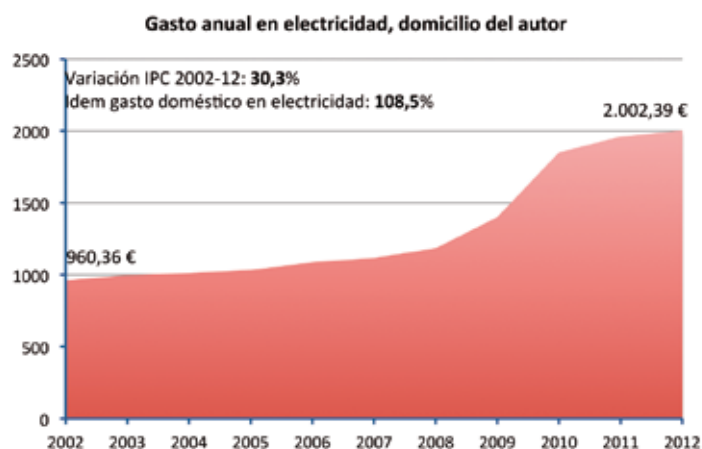


Tabla 4. Evolución en la última década del coste de la electricidad en la unidad de consumo doméstico que constituye el domicilio del autor. La evolución es ceteris paribus, es decir la misma vivienda, número de personas y electrodomésticos, es decir razonablemente el mismo patrón de consumo eléctrico

Tal como están las cosas no resulta extraño que se alen voces clamando contra lo que parecen efectos aberrantes del modelo regulatorio en vigor y más concretamente abogando por una planificación nueva, más fresca y apropiada, para el sector. Los expertos, consultados al respecto o bien usando directamente su libertad de expresión, suelen estar de acuerdo en los fallos clamorosos que la política energética española adolece en el presente, apuntando al imperativo de una superación virtuosa de tantos errores que ha de venir de la mano de otra planificación energética futura, más democrática, sabia y mejor:

“...hay que tener una visión del futuro energético que queramos, debatido democráticamente y aprobado con el consenso de los partidos políticos. Hay que volver a acometer con urgencia un nuevo proyecto de plan energético como el de 2008, pero con amplia participación y transparencia. Hace años que otros grandes países europeos han debatido y publicado hojas de ruta de sus modelos energéticos, con objetivos a veinte o cuarenta años, para transitar hacia una senda de mayor sostenibilidad y cumplir sus compromisos internacionales –sobre todo en materia de cambio climático– optimizando sus recursos naturales y capacidades tecnológicas. Necesitamos disponer de una visión integral estratégica de largo plazo para poder definir y poner en vigor los instrumentos regulatorios adecuados que permitan trasladar los principios generales y declaraciones de objetivos a medio y largo plazo a acciones concretas” (José Ignacio Pérez Arriaga, profesor de la

In view of the current state of affairs it comes as no surprise that voices have been raised against the seemingly abhorrent effects of the regulatory model in force and advocating new, more up-to-date and appropriate planning for the sector. Experts, consulted in this respect or freely expressing their own opinions, tend to be in agreement on the clamorous failings currently affecting Spanish energy policy, and point to the urgent need to overcome all these errors through more democratic, knowledgeable and improved energy planning in future:

«...it is necessary to envisage the energy future we wish to have, and that this be democratically debated and approved with the consensus of the political parties. A new energy plan such as that of 2008 has to be undertaken with some urgency, though with more wide-scale participation and transparency. For some time now other large European countries have debated and published energy roadmaps for the following twenty or forty-year periods, in order to pave the way to greater sustainability and to comply with their international obligations – particularly in terms of climate change – by optimizing their natural resources and technological capacities. We need to have a long-term strategic and integral vision to be able to define and introduce the appropriate regulatory instruments that will allow the transfer of general principles and statements of medium to long-term objectives into specific action» (José Ignacio Pérez Arriaga, professor at the Universidad Pontificia de Comillas and member of the Spanish Royal Academy of Engineering) .

Universidad Pontificia de Comillas y Académico de la Real de Ingeniería)⁵.

“...lo que ahora se requiere es no solo ajustar a corto plazo el déficit, sino visión estratégica para enmarcarlo en una política energética que salvaguarde la seguridad y sostenibilidad del suministro futuro y que tenga la ambición de apoyar la industrialización y el crecimiento en España” (Martín Gallego, ex secretario general de la Energía)⁶.

Esta confianza de los tecnócratas en la capacidad de la política para autoenmendar en el futuro sus propios y sistemáticos fallos del presente es así ahora, y también ha sido así recurrentemente en el pasado. Una planificación, un modelo regulatorio, en el fondo un diseño impuesto a los agentes naturales del sector que son los que se encuentran en el lado de la oferta y de la demanda, una vez que se prueba que es erróneo y causa problemas, se pretende sustituir por otro “mejor pensado”. En España es raro encontrar posturas que sostengan abiertamente en público que los principales problemas de la política energética (en general y en cualquiera de sus sectores) suelen ser precisamente la propia política energética, sus instrumentos (en particular la planificación) y sus actores. En el contexto internacional hay sin embargo opiniones menos utópicas o más cautas sobre las posibilidades que los ciudadanos deben esperar de la política para resolver con eficiencia la problemática tan variopinta que se da en el ámbito de la energía. Esta es cada vez más enjundiosa y enrevesada, como consecuencia de la mayor pluralidad y magnitud de los intereses que comprende.

“Despite recurrent energy crises and multiple calls for action, the United States fails to adopt consistent domestic energy policies and lags in taking a leadership role in international energy issue. Why this failure? What are the limitations in the way the U.S. government works that inhibit progress? What could the government do to work better?” (John M. Deutch, profesor de MIT, antiguo Subsecretario de Energía del Gobierno de los EEUU y exdirector de Investigación en Energía de la Administración norteamericana)⁷.

El mismo Deutch en la obra mencionada identifica algunas de las causas que habitualmente conducen al fracaso (es decir al incumplimiento real de los objetivos marcados) de la política energética. No lo hace desde una posición ideológica vinculada al neoliberalismo sino a pesar de (o



«...what is required today is not just a short-term adjustment of the deficit, but a strategic vision set within the context of an energy policy that safeguards the security and sustainability of future supply and that seeks to support industrialization and growth in Spain» (Martín Gallego, former General Secretary of Energy)

The technocrat's trust in the capacity of politicians to redress in the future the systematic failings of the present, is as alive today as it was in the past. This implies the shelving and replacement of one type of planning, one regulatory model and essentially a design imposed on the natural agents of the sector such as those set on the side of supply and demand, by a “better thought out” plan, once the former has proved to be erroneous and problematical. In Spain it is rare to find anyone who openly maintains in public that the main problems of the energy policy (as a whole and in any of its sectors) lies precisely with the energy policy itself, its instruments (particularly planning) and its agents. This in stark contrast to the international scenario, where less utopic and more cautious opinions are held with respect to public expectation that their governments might efficiently resolve such complex problems as those arising in the area of energy. This is becoming increasingly more substantial and complex as a result of the greater plurality and scale of interests that this encompasses.

«Despite recurrent energy crises and multiple calls for action, the United States fails to adopt consistent domestic energy policies and lags in taking a leadership role in international energy issue. Why this failure? What are the limitations in the way the U.S. government works that inhibit progress? What could the government do to work better?» (John M. Deutch, Professor at the MIT, former Undersecretary of the United States Department of Energy and Director of Energy Research) .

tal vez precisamente debido a) que sus responsabilidades públicas en esa materia tuvieron lugar en épocas de gobierno del partido Demócrata:

“The question is what to do and how to do it. Perhaps nothing can be done. Energy issues are so complex and involve so many conflicting interests that the U.S. political system may be incapable of finding a workable compromise that retains substance sufficient to make progress towards solving key issues. The linkage of domestic and international aspects, the tendency of political leaders to express idealistic goals rather than do the hard work of crafting policy based on analysis, the challenge of encouraging energy innovation in the face of technical uncertainty, and special interests are certainly difficult hurdles to overcome” (John M. Deutch, obra antecitada).

Las palabras anteriores no deberán entenderse seguramente como una advocación del *laissez faire* en los asuntos energéticos, sino una advertencia seria y bien informada sobre el fracaso por norma en que incurre la planificación. Algo que la voz de la experiencia expone con crudeza frente al ímpetu de quienes preconizan recurrentemente otras políticas energéticas nuevas basándose en una apelación a la insatisfactoria racionalidad del modelo vigente, su falta de optimalidad socioeconómica o la deficiente maximización del interés público, lo cual parece de sentido común, pero lo hacen sin cuestionarse los vicios inherentes al propio concepto. La política energética no es solo obra de los representantes electos sino especialmente de los cargos públicos designados, sus asesores y consultores, que no son ni pueden ser espíritus puros e indiferentes a las preferencias y expectativas de los grupos de interés en la materia (entiéndase esto tanto en su vertiente pública como de negocio, en ambos casos algo que suele ser legítimo y natural como la propia vida).

Las limitaciones de la política como instrumento del poder (¿de qué poder?, cabría preguntarse) para ejercer una decisión racional en el ámbito de lo colectivo (elección social) fueron demostradas por Arrow hace tiempo, haciéndole merecedor del premio Nobel de Economía. Eso lo conocen muy bien los profesionales de los lobbies y quienes detentan poder de mercado en el ámbito de la energía o en cualquier otro:

“If we exclude the possibility of interpersonal comparisons of utility, the only methods of passing from individual tas-

In the work cited above, Deutch identifies some of the causes that commonly lead to disaster (that is to say the failure to meet specific goals) of energy policy. This is not made from an idealistic or neoliberal position, in spite of (or perhaps due to) the fact that his public responsibilities in this area took place during periods when the Democratic Party were in power:

«The question is what to do and how to do it. Perhaps nothing can be done. Energy issues are so complex and involve so many conflicting interests that the U.S. political system may be incapable of finding a workable compromise that retains substance sufficient to make progress towards solving key issues. The linkage of domestic and international aspects, the tendency of political leaders to express idealistic goals rather than do the hard work of crafting policy based on analysis, the challenge of encouraging energy innovation in the face of technical uncertainty, and special interests are certainly difficult hurdles to overcome» (John M. Deutch, Op. cit.)

These words should not be taken as a recommendation for laissez faire in energy matters, but as a serious and well-informed warning of the inherent failings of planning. This being something that the voice of experience exposes in all its crudity as opposed to the impetuosity of those constantly advocating new energy policies based on the unsatisfactory rationale of the existing model, its lack of socio-economical optimality or the insufficient maximisation of public interest, which would appear to be common sense, but which does not question the inherent flaws of the same concept. Energy policy is not only the work of the elected representatives but particularly that of appointed public officials, their assessors and advisors, who are not and cannot be completely neutral and indifferent to the preferences and expectations of the lobby groups in the matter (when taking this in both its public and commercial dimensions, and which in both cases tends to be a legitimate and natural as life itself).

The limitations of politics as an instrument of power (one may ask, what power?) to exercise a rational decision with collective scope (social election) were demonstrated by Arrow some time ago, and for which he received the Nobel Prize in Economics. This is all too well known by the professionals of the lobbies and those holding market power in energy or any other field.

«If we exclude the possibility of interpersonal comparisons of utility, the only methods of passing from individual tastes to social preferences which will be satisfactory and which will



tes to social preferences which will be satisfactory and which will be defined for a wide range of sets of individual orderings are either imposed or dictatorial” (Kenneth J. Arrow, profesor emérito en la universidad de Stanford; galardonado en 1971 con el premio Nobel de Economía que cinco de sus discípulos han recibido también con posterioridad)⁸.

La llamada a una política energética distinta y a nuevos planes más racionales puede en buena lógica considerarse un acto de necesidad en España, especialmente en este momento. Sin embargo una nueva planificación difícilmente podrá resolver por sí misma los problemas del sector energético en nuestro país, los que se sufren des-

be defined for a wide range of sets of individual orderings are either imposed or dictatorial» (Kenneth J. Arrow, Professor Emeritus at Stanford University; winner of the Nobel Prize in Economic in 1972. Five of his former students have gone on to become Nobel Prize winners)

The call for a different energy policy and more rational plans may logically be considered to be an absolute necessity in Spain, particularly at this moment in time. However, it is hard to imagine that new planning will, in itself, resolve the problems of the energy sector in this country whether with respect to the consumers or the energy companies. It is to be hoped that this unfortunate situation will give rise to longer and deeper reflection on what energy policy should

de el lado de los consumidores ni los de las empresas. Ojalá esta situación disparatada propicie una reflexión más larga y desde luego más rica sobre lo que puede (y sobre todo lo que no debería) ser la política energética. No dejará el juego de ser muy imperfecto por el hecho de repartir una nueva mano de cartas; la política energética es y muy probablemente seguirá siendo un conjunto de decisiones discrecionales, alejadas de lo que para la mentalidad clásica (y en este sentido equivocada) de un ingeniero constituye un óptimo técnico. La creación de valor y las decisiones regulatorias en el campo de la energía obedecen irreversiblemente a otros criterios, desde hace tiempo. Una mirada perpleja no debería excluir la visión clara de los hechos. **ROP**

(and should not) be. The game will not become any better by dealing a new hand of cards: as energy policy is and shall probably continue to be a series of discretionary decisions, far removed from that which, from the traditional (and in this case, incorrect) mindset of an engineer, constitutes a technical optimum. The creation of value and regulatory decisions with respect to energy have irreversibly responded to other criteria for some time now. Confusion should not preclude a clear view of the facts.

Under the current situation, with the majority of all necessary motorways and highways already built and with financial and space restraints that have put paid to the previous. **ROP**

Notas

(1) Artículo publicado en el diario El País con el título *Lucas largas para recuperar energía* (30/10/2012).

(2) Una simple consulta a las hemerotecas digitales sobre las noticias relacionadas con el sector da una idea del sensacionalismo que sistemáticamente acompaña a la información, seguramente justificado por el aparatoso curso de los acontecimientos.

(3) Los datos que se reflejan en esta parte del artículo provienen de fuentes contrastadas, entre otras las siguientes:

- Red Eléctrica de España: Informes Anuales 2002-2011 y Avance del Informe de 2012

- Comisión Nacional de la Energía: Resultados de las liquidaciones del sector eléctrico

(4) Informe sobre el sector energético español. Comisión Nacional de la Energía, marzo 2012.

(5) Artículo publicado en El País con el título *Reformas eléctricas* (14/12/2012).

(6) Artículo publicado en El País con el título *Política energética en tiempos de crisis* (24/6/2012).

(7) *The Crisis in Energy Policy*, John M. Deutch. Harvard University Press, 2011.

(8) *Social Choice and Individual Values*, Kenneth J. Arrow. Yale University Press, 1963

Notes

(1) Article published in El País newspaper *Spotlight on energy recovery* (30.10.12).

(2) A consultation of digital newspaper libraries for news items related to the sector gives some idea of the sensationalism that systematically accompanies the information, no doubt justified by the dramatic turn of events.

(3) The data included in this section of the article comes from trusted sources, including:

- Red Eléctrica de España (Spanish Electricity Network): Annual Reports 2002-2011 and Draft Report 2012.

- National Energy Commission: Results of settlement in the electricity sector.

(4) Report on the Spanish energy sector. National Energy Commission, March 2012.

(5) Article published in El País newspaper *Electricity Reform* (14.12.2012).

(6) Article published in El País newspaper *Energy policy in times of crisis* (24.06.2012).

(7) *The Crisis in Energy Policy*, John M. Deutch. Harvard University Press, 2011.

(8) *Social Choice and Individual Values*, Kenneth J. Arrow. Yale University Press, 1963.