



VNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

**FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL,
CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN**

TESIS DOCTORAL

**EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN DE INTERESES Y LOS
GRUPOS DE INTERÉS EN EL SECTOR ELÉCTRICO ESPAÑOL**

Elaborada por: M^a Amparo Latonda Pedraza

Directores:

Joaquim Molins López- Rodó

Pablo Oñate Rubalcaba

A Santi.

AGRADECIMIENTOS

Con estas líneas quisiera agradecer a todos aquellos que, desde el ámbito profesional, académico y personal, han contribuido con su buen hacer, sus consejos y su interés a la culminación de este proyecto.

En primer lugar, mi agradecimiento a los catedráticos y co-directores de esta tesis doctoral, D. Joaquim Molins y D. Pablo Oñate, cuyos consejos, aliento, paciencia y disponibilidad han estado presentes en todos los años de investigación, y sin cuyo interés y dedicación no hubiera sido posible.

En segundo lugar, mi reconocimiento a aquellos que han colaborado con su experiencia profesional y técnica al buen fin de este trabajo. Especial mención merece D. Isidoro Tapia, quien en 2010 ocupaba el cargo de asesor del entonces Secretario de Estado de Energía, y que me aclaró dudas y conceptos sobre el sector eléctrico, proporcionándome una visión muy útil para la investigación. También mi reconocimiento a D^a Marina Serrano González, Secretaria de la Comisión Nacional de Energía en 2010, quien me adentró en la labor del regulador y en los problemas y conflictos del sector eléctrico. Y mi agradecimiento también a D^a. Ana M^a Ruiz Martínez, presidenta de AEVAL, quien contribuyó con los datos aportados por su Agencia, a un estudio más en profundidad de las energías renovables.

Por último, y no por ello menos importante, mi agradecimiento y consideración a mi familia (en especial, a J.J.) y amigos, a todos aquellos que me han apoyado incondicionalmente durante estos años y que en los momentos de dificultad no han dejado de apoyarme y alentarme para culminar este trabajo. Sobre todo, mi especial gratitud a Santi. Y también a Marisa, Nati y Alberto, quienes me han proporcionado material documental sobre el sector en diversas ocasiones.

A todos ellos, y a los que directa o indirectamente han contribuido a que esta tesis doctoral llegase a buen puerto, mi más profunda gratitud.

“Ha de tenerse en cuenta que esta evolución del capitalismo a la iniciativa privada que hoy defendemos, lleva implícita una contención y un límite a su propia expansión en la autoridad vigilante del Estado, para impedir que unos pocos, con fines particulares, pudieran actuar abusivamente en detrimento del bien común de la sociedad “

José M^a de Oriol y Urquijo

Presidente de UNESA

(1944 a 1949 / 1973 a 1977)

Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Junio de 1961.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Pág.

ACRÓNIMOS Y SIGLAS13

CAPÍTULO PRIMERO. EL SECTOR ELÉCTRICO ESPAÑOL: ENTRE LAS GUERRAS HISTÓRICAS Y LOS GRANDES PACTOS17

CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN25

CAPÍTULO TERCERO. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN45

1. El Pluralismo como modelo explicativo de intermediación de intereses.....47

2. El neocorporatismo como modelo explicativo de intermediación de intereses.....55

3. Los “*policy networks*” como modelo explicativo de intermediación de intereses.....73

CAPÍTULO CUARTO. LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DURANTE LA ETAPA FRANQUISTA (1939-1975): DEL PLURALISMO DE PARENTELA A LA CONCERTACIÓN93

1. Introducción.....93

2. La organización y la movilización de los grupos de interés.....98

3. Concentración de poder y autonomía del Estado.....112

4. Escenarios institucionales de interacción.....125

5. Tipología de la red.....131

6. Conclusiones.....133

CAPÍTULO QUINTO. LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DURANTE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA (1975-1982): LIMITADA DIRECCIÓN ESTATAL137

1. Introducción.....	137
2. La organización y la movilización de los grupos de interés.....	139
3. Concentración de poder y autonomía del Estado.....	141
4. Escenarios institucionales de interacción.....	151
5. Tipología de la red.....	157
6. Conclusiones.....	158

CAPÍTULO SEXTO. LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DURANTE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS DE FELIPE GONZÁLEZ (1982-1996): LA CONCERTACIÓN CON EL SECTOR ELÉCTRICO.....163

1. Introducción.....	163
2. La organización y la movilización de los grupos de interés.....	165
3. Concentración de poder y autonomía del Estado.....	171
4. Escenarios institucionales de interacción.....	183
5. Tipología de la red.....	191
6. Conclusiones.....	192

CAPÍTULO SÉPTIMO. LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DURANTE LOS GOBIERNOS POPULARES DE JOSÉ M^a AZNAR (1996-2004): ENTRE LA CONCERTACIÓN Y LA DIRECCIÓN ESTATAL.....195

1. Introducción.....	195
2. La organización y la movilización de los grupos de interés.....	197
3. Concentración de poder y autonomía del Estado.....	211
4. Escenarios institucionales de interacción.....	231
5. Tipología de la red.....	239
6. Conclusiones.....	241

**CAPÍTULO OCTAVO. LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DURANTE
LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS DE JOSÉ LUIS RODRIGUEZ ZAPATERO
(2004-2011): ENTRE LA CONCERTACIÓN Y LA DIRECCIÓN ESTATAL...245**

1. Introducción.....	245
2. La organización y la movilización de los grupos de interés.....	247
3. Concentración de poder y autonomía del Estado.....	264
4. Escenarios institucionales de interacción.....	298
5. Tipología de la red.....	321
6. Conclusiones.....	323

**CAPÍTULO NOVENO. LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DURANTE EL
GOBIERNO POPULAR DE MARIANO RAJOY (2012-2013): ¿LA VUELTA A
UNA LIMITADA DIRECCIÓN ESTATAL?.....327**

1. Introducción.....	327
2. La organización y la movilización de los grupos de interés.....	332
3. Concentración de poder y autonomía del Estado.....	338
4. Escenarios institucionales de interacción.....	353
5. Tipología de la red.....	356
6. Conclusiones.....	361

CAPÍTULO DÉCIMO. CONCLUSIONES.....365

1. Evolución y modificaciones de la estructura de intermediación de intereses del sector eléctrico español (1939-2013).....	366
2. Factores de cambio de la estructura de intermediación de intereses del sector eléctrico español.....	379
3. Consideraciones finales.....	388

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....391

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS.....415

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACE:	Asociación de Consumidores de Electricidad.
ACIE:	Asociación de Comercializadoras Independientes de Energía.
ACOGEN:	Asociación Española de Cogeneración.
ADAE:	Asociación de Aplicaciones de la Electricidad.
AEE:	Asociación Electrotécnica y Electrónica Española.
AEE:	Asociación Empresarial Eólica.
AEF:	Asociación Empresarial Fotovoltaica.
AEGE:	Asociación de Empresas de Gran Consumo de Energía.
AEVAL:	Agencia de Evaluación y Calidad.
AMYS:	Asociación de Medicina y Seguridad en el Trabajo.
ANPER:	Asociación Nacional de Productores de Energías Renovables.
ANPIER:	Nueva denominación de ANPER desde 2012.
APPA:	Asociación de Pequeños Productores y Autogeneradores Hidroeléctricos / Asociación de Productores de Energías Renovables.
ASELÉCTRICA:	Asociación de Empresas para la Explotación del Sistema Eléctrico.
ASEME:	Asociación de Empresas Eléctricas.
ASGECO:	Asociación General de Consumidores.
ASIF:	Asociación de la Industria Fotovoltaica.
ASINEL:	Asociación de Investigación de la Industria Eléctrica.
BOE:	Boletín Oficial del Estado.
CCAA:	Comunidades Autónomas.
CCE:	Consejo Consultivo de Electricidad.
CE:	Constitución Española de 1978.
CECOEL:	Centro de Control Eléctrico.
CEE:	Comunidad Económica Europea.
CEOE:	Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
CESUR	Contratos de Energía para el Suministro de Último Recurso.

CIDE:	Asociación de Distribuidoras de Electricidad.
CIEDE:	Comisión Interministerial para el Estudio del Desarrollo Eléctrico.
CIEMAT:	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas.
CNC:	Comisión Nacional de la Competencia.
CNE:	Comisión Nacional de la Energía.
CNMC:	Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.
CNMV:	Comisión Nacional del Mercado de Valores.
COPDE:	Cámara de Productores y Distribuidores de Electricidad.
CORES:	Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos.
CSEN:	Comisión del Sistema Eléctrico Nacional.
CSIE:	Conferencia Sectorial de Industria y Energía.
CTAAF:	Comité Técnico de Asuntos Administrativos y Fiscales.
CTC's:	Costes de Transición a la Competencia.
CTE:	Comité Técnico Económico.
CTIE:	Comisión Técnica de Intercambios de Energía.
CTRI:	Comité Técnico de Régimen Interior.
CTRP:	Comité Técnico de Relaciones Públicas.
CUIDEN:	Fundación Ciudad de la Energía.
ENCASO:	Empresa Nacional Calvo Sotelo.
ENCASUR:	Empresa Carbonífera del Sur, S.A.
ENDESA:	Empresa Nacional de Electricidad.
ENELCO:	Empresa Nacional Eléctrica de Córdoba, S.A.
ENHER:	Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana, S.A.
ENRESA:	Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A.
ERZ:	Eléctricas Reunidas de Zaragoza, S.A.
FADE:	Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico.
FECSA:	Fuerzas Eléctricas de Cataluña, S.A.
FEDER:	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FEIE:	Federación Empresarial de la Industria Eléctrica.
FENOSA:	Fuerzas Eléctricas del Noroeste, S.A.
GESA:	Gas y Electricidad, S.A.

GranCEESS:	Asociación de Grandes Consumidores de Energía del Sector Servicios.
GUADISA:	Saltos de Gadiana, S.A.
GWh:	Gigavatios / hora.
HC:	Hidroeléctrica del Cantábrico.
HECSA:	Hidroeléctrica de Cataluña, S.A.
HISPACOOOP:	Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios.
IDEA:	Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía.
INI:	Instituto Nacional de Industria.
IPC:	Índice de Precios al Consumo.
ISA:	Informe de Sostenibilidad Ambiental.
Kw:	Kilovatio.
LDC:	Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia.
LOSEN:	Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional.
LSE:	Ley 54/1997, del Sector Eléctrico.
MIBEL:	Mercado Ibérico de Energía Eléctrica.
MINETUR:	Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
MINHAP:	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
MITyC:	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
MMARM:	Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
Mw:	Megavatios.
OCSUM:	Oficina de Cambios de Suministrador.
OFICO:	Oficina de Compensación de la Energía Eléctrica.
OFILE:	Oficina Liquidadora de Energía.
OMEL:	Operador del Mercado.
OPA:	Oferta Pública de Acciones.
OPA's:	Ofertas Públicas de Acciones.
PAEE:	Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 1997-1999.
PAR:	Ponencia de Aplicación del Reglamento.
PEN:	Plan Energético Nacional.
PEN-1991-2000:	Plan Energético Nacional 1991-2000.
PEN-75:	Plan Energético Nacional de 1975.
PEN-79:	Plan Energético Nacional de 1979.

PEN-83:	Plan Energético Nacional de 1983.
PEN-91:	Plan Energético Nacional de 1991.
PER:	Plan de Energías Renovables 2005-2010.
PFER:	Plan de Energías Renovables 2000-2010.
PP:	Partido Popular.
PROTERMOSOLAR:	Asociación Española de Industria solar Termoeléctrica.
PSOE:	Partido Socialista Obrero Español.
RAIPRE:	Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica.
RECA:	Repartidor Central de Cargas.
REDESA:	Red Eléctrica Española
REE:	Red Eléctrica Española.
RITE:	Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios.
SEE:	Secretaría de Estado de Energía.
SEPI:	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales.
SIFE:	Sistema Integrado de Facturación de Energía Eléctrica.
TTU:	Tarifa Tope Unificada.
TTUs:	Tarifas Tope Unificadas.
UDF:	Électricité de France.
UNELCO:	Unión Eléctrica de Canarias, S.A.
UNESA:	Unidad Eléctrica, S.A. / Asociación Española de la Industria Eléctrica.

CAPÍTULO PRIMERO. EL SECTOR ELÉCTRICO ESPAÑOL: ENTRE LAS GUERRAS HISTÓRICAS Y LOS GRANDES PACTOS.

El desarrollo de la electricidad está unido intrínsecamente al modelo económico y social de una sociedad (Lanza, 2013). La civilización, tal y como la conocemos, no podría concebirse actualmente sin esta fuente energética. De ahí que, para el Estado, sea esencial garantizar el acceso de su ciudadanía (personas, empresas, instituciones, etc.) a esta fuente de energía a un precio adecuado y con una calidad suficiente.

La evolución y crecimiento de un sector económico, en este caso el eléctrico, va unido al surgimiento de una red de política que se integra tanto por actores privados (empresas de electricidad, organizaciones que aglutinan los intereses de las mismas) como por actores públicos, a través de la que interactúan, se relacionan e intermedian los intereses del mismo.

Son numerosos los estudios que se han aproximado al sector eléctrico desde perspectivas de carácter técnico, jurídico y económico (Lanza, 2013; Meneu, 2001; Muñoz, Serrano y Bacigalupo, 2009; Ariño, 2004, 2006 y 2009; De la Quadra, 2006; González, 2011; Torres y Arana, 2010; Torres, Arana y Moral, 2007; Guayo, López y Hancher, 2006; Navarro, 2008; Becker, Cazorla, Martínez-Simancas y Sala, 2009; López, 1997) todos ellos, con aportaciones valiosas para comprender y explicar un ámbito de la política pública tan relevante como la energética.

Esta investigación aborda el sector eléctrico desde una perspectiva apenas tratada en la literatura científica, la politológica¹, y dentro de ella el terreno de los grupos de interés. En este ámbito, las tres grandes áreas de estudio han sido la teoría de la acción colectiva, los sistemas de intermediación de intereses, y la contribución de los colectivos organizados en la definición de las políticas públicas.

¹ No obstante, Lancaster (1989) realizó una interesante aproximación inicial a la política energética centrándose en su *policy making* durante la transición política española.

Nosotros analizaremos en profundidad, y en el marco del sector eléctrico español, cuándo y por qué surge una red de política en el mismo, cual es su estructura, la interacción entre los actores públicos y los actores privados organizados, cómo evoluciona dicha red y se modifica a lo largo del tiempo, así como los factores que explican esta evolución.

La constitución de UNESA en 1944 marcó un hito en el sector eléctrico español. Con anterioridad a esta organización aglutinadora de la mayoría de las empresas eléctricas del momento, la elevada profusión de éstas, la organización del sistema eléctrico dividida en zonas geográficas y su falta de coordinación, hacían que el sector produjera numerosos conflictos, tanto en sus relaciones internas (los conflictos entre las empresas eran frecuentes) como en sus relaciones externas con el actor público. UNESA vino a solucionar un problema que el actor público consideraba esencial: la necesidad de establecer un sistema eléctrico unificado y arbitrar un sistema de resolución de los conflictos entre las empresas eléctricas con ocasión del suministro de electricidad de unas zonas geográficas a otras. No debemos olvidar, que durante esta etapa, Europa y España vivían una profunda crisis provocada por la desindustrialización (como consecuencia de la II Guerra Mundial en el primer caso, y de la guerra civil en el segundo), y que la electricidad era (y es) esencial para el desarrollo industrial y económico. La solución al problema del actor público la proporcionó UNESA, al integrar en su seno a las principales empresas eléctricas en aquel momento y establecer un mecanismo de arbitraje entre ellas.

A partir de este momento, y como una moneda con cara y cruz, en el sector eléctrico español han convivido las “*guerras históricas*” y los “*grandes pactos*” con el actor público.

Entre las “*guerras históricas*”, es decir, los grandes temas de conflicto, podemos destacar los siguientes:

- La posibilidad planteada por el régimen franquista de nacionalizar el sistema eléctrico español, a semejanza de lo que ocurría en el resto de

Europa (Francia, Italia). El actor público se planteó la nacionalización como alternativa factible al problema de falta de unidad y descoordinación en el sistema eléctrico español. Las empresas eléctricas consideraron esta alternativa del actor público incompatible con sus objetivos y su actividad privada, por lo que el conflicto se hizo evidente entre ambos actores. Esta “guerra” del sector eléctrico se resolvió en 1944 mediante la decisión pública de constituir UNESA, a cambio de no nacionalizar el sector. Este pacto fue fruto de la amistad personal entre el entonces Jefe del Estado y José M^a Oriol y Urquijo, que sería el primer presidente de UNESA. La solución al problema público incluía la no nacionalización del sector a cambio de la creación de UNESA como organización que integrara a la mayoría de las empresas eléctricas del sector y de establecer un convenio de arbitraje entre ellas. No obstante, a lo largo de los siguientes años, la alternativa de la nacionalización siguió estando presente en algunos sectores del régimen franquista.

- El aumento de las tarifas eléctricas ha sido uno de los objetivos de las empresas eléctricas que ha chocado, en ocasiones frontalmente, con los objetivos del actor público, y que ha estado presente en el sector eléctrico a lo largo de todas las etapas históricas. Desde la época franquista hasta el actual gobierno de Mariano Rajoy, este problema ha sido afrontado por el actor público, o bien rechazando totalmente las propuestas de subidas presentadas por las empresas y manteniendo las tarifas en orden al interés económico general; asumiendo parte de las propuestas, pero no en la totalidad planteada por las empresas eléctricas; o aceptando las subidas planteadas por éstas. Los dos primeros casos derivaron en enfrentamientos y conflictos entre el actor público y UNESA, junto a las empresas eléctricas integradas en ella.
- El déficit del sistema eléctrico constituye actualmente el gran problema con el que se enfrenta el actor público y, su solución, el objetivo estratégico de éste en la política eléctrica, tras la crisis financiera de 2008. La reducción de los costes del sistema y la determinación de la

fuente energética a la que reducir su retribución para ello, constituye uno de los conflictos que caracterizan las etapas de José Luis Rodríguez Zapatero y de Mariano Rajoy, al que haremos referencia a lo largo de esta investigación.

- Una *retribución razonable* de las energías renovables es la *guerra* que actualmente plantea este sector frente al actor público. Desde que en 2008 se iniciara la crisis económica, la restricción de las primas de estas fuentes de energía ha dado lugar a conflictos entre las empresas del sector renovable y el actor público así como entre aquellas y las empresas eléctricas tradicionales. Este conflicto está relacionado con el problema del déficit del sistema eléctrico y a la diferente consideración sobre la contribución al mismo de la retribución de las energías renovables.
- La última *guerra* abierta entre el actor privado y el actor público es el mecanismo de la subasta de electricidad. También este conflicto deriva del problema no resuelto del déficit del sistema eléctrico. Durante la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, que contemplaba la previsión de una partida presupuestaria destinada a cubrir el déficit de tarifa, se presentó, en el Senado, una enmienda parcial presentada por el Partido Popular que eliminó dicha partida. Este cambio presupuestario trajo consigo un grave conflicto entre las grandes empresas eléctricas y el actor público que culminó en la subasta de energía eléctrica (CESUR) de 19 de diciembre de 2013, anulada por el actor público, mediante Resolución de 20 de diciembre² al entender que habían concurrido circunstancias atípicas en la misma. Todo ello ha motivado que el actor público se plantee una revisión del mecanismo de subasta que está prevista que se apruebe en el primer trimestre de 2014.

² BOE núm. 305, de 21 de diciembre.

Por su parte, entre “*los grandes pactos*” (o ámbitos de concordia y armisticio entre guerras), se encuentran los siguientes:

- La constitución de UNESA que, como hemos señalado anteriormente, fue una decisión del actor público fruto de la amistad personal entre el entonces Jefe del Estado y uno de los presidentes de las mayores empresas eléctricas del sector eléctrico, al objeto de solucionar un problema del sector eléctrico. La importancia de este pacto radica en que, a partir de este momento, se concretarán unas características peculiares en la interacción entre el actor público y el actor privado, que tendrán su reflejo en la estructura de red de la política eléctrica.
- Los Pactos Eléctricos, dos con el PSOE (1983 y 1986) y uno con el PP (1996), también denominados “*Protocolos Eléctricos*”, que culminaron los acuerdos entre el actor público y el actor privado en orden a la consecución de los objetivos de ambos. La existencia de estos pactos, cuyo contenido trataremos más adelante, evidencian que existen circunstancias y momentos históricos en los que algunos de los objetivos de los diversos actores pueden coincidir, al ceder cada uno parte de sus posturas más extremas, para llegar a un consenso sobre determinadas cuestiones.
- La Ley del Sector Eléctrico de 1997, cuya importancia radica en que inició el proceso de liberalización del sector, y que ha estado en vigor hasta la nueva Ley de 2013, fue fruto del consenso derivado del *Tercer Protocolo Eléctrico* de 1996 suscrito entre el actor privado (UNESA) y el actor público (el Ministerio de Industria y Energía).

En todos los casos señalados, los conflictos y los acuerdos entre los actores del sector eléctrico se han producido cuando los objetivos de éstos se contraponen o, en su caso, se concilian. El actor público y los actores privados han interactuado sobre la base de estos objetivos que han evolucionado a lo largo del tiempo.

En nuestra investigación hemos puesto en valor dos conceptos interrelacionados y complementarios: el *sistema de intermediación de intereses* y los *policy networks*:

- Cada arena política produce un *sistema de intermediación de intereses*, es decir, la presencia de unos grupos concretos de intereses que se organizan y estructuran al objeto de lograr que el actor público adopte una decisión (*output*) lo más acorde posible con dichos intereses. La interacción entre estos actores presentará unas características peculiares en cada uno de los sectores o arenas políticas que pueden variar (o no) a lo largo del tiempo, en función de que esas peculiaridades así lo hagan como consecuencia de determinados factores de cambio.
- Esas pautas de interacción entre los actores públicos y privados, junto al alcance de su institucionalización, y a los valores, creencias y formas de entender los problemas comunes en un sector concreto (Marsh y Smith, 2000), son las que configuran los *policy networks* o tipos ideales de redes de políticas públicas.

Partiendo de estos dos conceptos clave, nuestro diseño de investigación se ha centrado en un área de política pública, la energética, y dentro de la misma, en un sector específico, el sector eléctrico, por cuanto posee unas peculiaridades tanto de actores, instituciones y normativa, que le singularizan respecto dentro de la misma.

Nuestro interés reside en comprobar la existencia o no de modificaciones en las tipologías de redes de políticas en el sector eléctrico, y para ello era necesario abarcar un periodo de tiempo razonable para verificar si sus peculiaridades y características habían variado o no, y así poder explicar los factores causantes de dichas variaciones. En definitiva, nos proponemos comprobar el peso del legado histórico en la evolución de las redes de políticas. Ello nos ha llevado a situar como punto de partida de nuestro análisis, la etapa en la que se creó la red de política del sector eléctrico, es decir, la etapa franquista, en concreto, la fecha en la que el actor público

decidió constituir una organización que agrupara a las empresas eléctricas del sector, otorgándole la legitimidad de la intermediación de sus intereses, el monopolio de la representación de los mismos y la función de resolver las controversias que pudieran surgir a raíz de la estructura fragmentada y regional del sistema eléctrico.

Hemos sistematizado nuestra investigación en base a dos ejes fundamentales: por una parte, seis periodos históricos, y por otro, seis tipologías de redes de políticas.

Los seis periodos históricos corresponden a las etapas de gobierno caracterizadas por sus máximos dirigentes (Jefe de Estado) o presidentes del mismo, es decir, la etapa franquista (1939-1975), la transición democrática (1975-1982), los gobiernos socialistas de Felipe González (1982-1996), los gobiernos populares de José M^a Aznar (1996-2004), los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), y el actual gobierno popular de Mariano Rajoy (desde 2011). En cada uno de estos periodos históricos hemos analizado:

- Los actores privados, es decir, las organizaciones intermediadoras de los intereses del sector eléctrico español, su número y estructura, la formación de sus dirigentes, las empresas que las integran, sus objetivos, sus interacciones con el actor público, y qué centralidad ocupan en ellas.
- Los actores públicos que adoptan decisiones sobre el sector eléctrico español, su número, estructura, la formación de sus dirigentes, los objetivos estratégicos que persiguen, la normativa y decisiones que producen para llevarlos a cabo, quien gana y quien pierde, sus interacciones con los actores privados, la consecución de los objetivos, y la centralidad de los mismos en las decisiones que se adoptan.

A continuación, hemos clasificado la red de política eléctrica en cada una de las etapas históricas, basándonos en la distinción de seis tipologías o redes modelo (Atkinson y Coleman, 1989; Van Waarden, 1992; Coleman y Perl, 1999; Chaqués, 2002), es decir, dirección estatal, concertación, pluralismo, corporatismo, pluralismo de parentela y clientelismo.

Ello ha proporcionado un mapa de la red que nos ha permitido superar los superficiales estereotipos sobre las relaciones entre el sector eléctrico y el actor público, y poder analizar la evolución de las mismas lo largo de más de 70 años.

Posteriormente, nos hemos planteado los factores que han incidido en la variación de la red, partiendo de la consideración de que son los factores *exógenos* los que producen las modificaciones en la red de políticas.

CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

En todo sistema político existe una variedad de actores que desarrollan diversos cometidos en el mismo, ya sea aglutinando las numerosas y variadas demandas de los ciudadanos para transformarlas en decisiones políticas o *outputs* (como es el caso de los partidos políticos, los burócratas, ministros, parlamentarios) ya sea intentando influir en éstos para la consecución de sus propios intereses (como es el caso de las organizaciones o grupos de interés, *lobbies*, sindicatos, grandes corporaciones, etc.). El estudio de dichos actores políticos y el papel e importancia de los mismos es esencial e imprescindible para comprender el funcionamiento de un sistema político. Nuestro estudio se centra en uno de dichos actores, las organizaciones de intermediación de intereses, y en cómo se estructuran en un sector determinado de la política pública.

El *sistema de intermediación de intereses*, entendido como el mecanismo peculiar de organizar y conectar los intereses con la estructura decisional del Estado, posee unas propiedades y características propias en cada una de las arenas del ámbito político, dando lugar a una estructura de interacción e intermediación que puede transformarse a lo largo del tiempo como consecuencia de determinadas condiciones endógenas al sistema o exógenas al mismo.

Por ello, nuestra pregunta de investigación se centra en cómo y porqué se modifica una estructura de interacción e intermediación entre el actor público decisional y los actores organizados en una arena política concreta.

Nuestro objetivo de investigación consiste (1) en primer lugar, en describir, a lo largo de una serie de etapas en el tiempo y desde la perspectiva politológica, cómo se configura la estructura de interacción entre el actor público decisional y las organizaciones de intermediación de intereses en una arena pública concreta, para a continuación (2) detectar qué características han variado a lo

largo del tiempo en dicha estructura de interacción y (3) formular explicaciones consistentes sobre las causas por las que se han producido dichas variaciones.

Para poder llevar a cabo nuestro objeto de investigación hemos centrado la unidad de nuestro análisis en la estructura de los *policy networks* o redes de políticas, entendido como las relaciones entre el Estado y los intereses organizados en un sector privado (Atkinson y Coleman, 1989). Los *policy networks* se crean en una política pública concreta y, a través de ellos, podremos analizar las características del sistema de intermediación, delimitando qué actores interactúan y la interacción entre ellos.

Nuestra variable dependiente son las diferentes tipologías que adopta la unidad de análisis, los *policy networks*, según cómo se relacionan e interactúan los diferentes elementos integrantes de la misma. Por ello, la definición de dichos elementos o propiedades de la estructura de red fundamentan la clase de tipología y, en consecuencia, permite comprobar si ha experimentado cambios o transformaciones a lo largo de un periodo histórico así como las causas de los mismos.

De las diferentes tipologías y dimensiones para el estudio de los *policy network*, o redes de políticas, nuestra investigación se basa en la clasificación de Atkinson y Coleman (1989), posteriormente desarrollada por Van Waarden (1992) y Coleman y Perl (1999), y aplicada en España por Chaqués (2002) en un estudio de carácter sectorial. Las dimensiones que convergen en esta clasificación, y a las que nos referiremos con más profundidad más adelante, son la centralización del poder de decisión, la autonomía del Estado respecto a los intereses organizados, y la movilización de dichos intereses organizados (Atkinson y Coleman, 1989). En este sentido, podemos distinguir seis tipos ideales de *policy networks*:

1. La red caracterizada por una dirección estatal, en la que existe un débil sistema de representación de los intereses privados, y un alto grado de autonomía estatal y de concentración de poder. Se trata de una relación de poder a favor del Estado que se produce cuando éste tiene autonomía

suficiente para imponer sus objetivos, sin necesidad de negociación estable con los grupos de interés, proporcionando a éstos únicamente información sobre dichas decisiones (Atkinson y Coleman, 1989). Puesto que el nivel de autonomía del Estado es alto, y el sistema de representación de las empresas es débil, el margen para la concertación es muy estrecho.

2. La red caracterizada por el corporatismo, que se caracteriza por el carácter cerrado de las negociaciones entre el Estado y uno o pocos grupos de interés, que interactúan entre sí en la formulación, gestión e implementación de las políticas públicas. El Estado delega suficiente autoridad en estos grupos como para que resuelvan los conflictos que puedan surgir en un sector sin necesidad de intervención estatal, lo que se debe principalmente a la fragmentación del primero.

3. La red de concertación, que se produce cuando el actor público y privados realizan actuaciones de forma coordinada, a través de negociaciones permanentes de carácter consensual. Es similar al corporativismo, pero difiere en que sólo un grupo monopoliza el derecho de compartir con el Estado la responsabilidad en el diseño y elaboración de la política pública. La participación de otros grupos se encuentra muy limitada. Una red de concertación se caracteriza por establecer un marco común de referencia entre los actores que incluye los objetivos perseguidos en esa política pública.

4. La red caracterizada por el pluralismo, que se producirá cuando existe una competencia continuada entre grupos de interés, ninguno de los cuales tiene poder para monopolizar la representación de los intereses privados ante el Estado. Cuando se presenta este tipo de redes el Estado carece de autonomía y no concentra el poder de decisión. Aunque ningún grupo monopoliza el poder, los intereses contendientes determinan los objetivos que seguirán las instituciones gubernamentales. Estas persiguen metas de corto plazo en su intento por sobrevivir.

5. La red de clientelismo, en la que el Estado renuncia a parte de su autoridad a favor de los actores privados, quienes marcan los objetivos de las

negociaciones con el actor público. Existe una relación de captura que se caracterizaría por el dominio de los grupos de interés sobre el actor público estatal que adopta como propios los intereses de un grupo específico. En este tipo de red, la negociación es reemplazada por la delegación, y puesto que el Estado delega cierta autoridad en actores del sector privado, se requiere que el sector presente por lo menos algunas características de movilización para poder capitalizar la actitud estatal.

6. La red de pluralismo de parentela, caracterizada por el dominio de un partido político en el proceso de elaboración de la política pública y en la que existe una relación cercana entre el partido político dominante y los gerentes de empresas privadas, ya que estas juegan un importante papel en la organización del partido.

Cada uno de estos *policy networks* o tipos ideales de pautas de interacción de intereses se configuran como estructuras distintas (Chaqués, 2002) que delimitan el papel de los actores públicos y privados, la institucionalización de estas relaciones, los asuntos que deben ser tratados y discutidos, y las creencias, valores y formas particulares de entender los problemas comunes en un sector económico concreto (Marsh y Smith, 2000).

Para clasificar el tipo de estructura de una red de políticas y su evolución a lo largo del tiempo consideramos que las dimensiones de Atkinson y Coleman (1989) aplicadas por Chaqués (2002) son las más adecuadas para el objeto de nuestra investigación, por cuanto permiten definir qué tipo de papel juegan los diversos actores en la arena política concreta, su influencia en los objetivos de la misma así como las relaciones formales e informales que se desarrollan entre ellos. No obstante, de las cuatro dimensiones que propugna Chaqués (2002)³, entendemos que para delimitar en nuestra investigación el tipo de

³ En su estudio sobre la política farmacéutica, Chaqués (2002) delimita cuatro dimensiones: movilización de grupos sociales, concentración de poder y autonomía del Estado, escenarios institucionales de interacción y relaciones de poder. Esta última dimensión (relaciones de poder) depende de las tres dimensiones anteriores y da lugar a las diferentes tipologías de redes, por lo que entendemos reiterativa e innecesaria a nuestros propósitos investigadores.

estructura de la red de políticas se han de tener en cuenta tres dimensiones (tabla 2.1):

a) La organización y movilización de los grupos sociales.

La forma en que se organicen los grupos de interés en un sector determinado nos ayudará a determinar su contribución al diseño e implementación de una política pública. Asimismo, la capacidad de movilización de dichos grupos definirá sus relaciones con el actor público en una red de políticas de dicho sector.

Un sector altamente movilizado se caracteriza por el monopolio de representación en una sola organización que representa a la mayoría de las empresas del mismo. Esta organización se estructura y genera información, llevando a cabo funciones específicas, y manteniendo la cohesión interna. Realiza una función de negociación directa con el Estado a fin de llegar a acuerdos estables y asegurar el cumplimiento de esos acuerdos por parte de todos los miembros de la asociación. Si se trata de un sector oligopolista, en el que una empresa dispone de poder suficiente para negociar de forma estable y bilateral con el Estado, la organización sigue manteniendo sus funciones de representación y negociación con el Estado, de forma paralela a estos contactos directos (Atkinson y Coleman, 1989).

Esta dimensión se concreta en una serie de indicadores como son el número de organizaciones privadas que tiene el sector en cada etapa (y si por tanto existe monopolio o dispersión de grupos), la representatividad de dichas organizaciones (es decir, el porcentaje de empresas afiliadas a la organización), la legitimidad de las organizaciones (es decir, el reconocimiento de la organización como interlocutor válido para la defensa de intereses de un sector por parte del Estado), la capacidad de la organización para hacer cumplir los acuerdos alcanzados por el gobierno, el tipo de afiliación (obligatoria o voluntaria) y el desarrollo de dicha organización.

Tabla 2.1. Relación Estado-grupos de interés en el sector eléctrico. Factores determinantes de la estructura básica de red.

Dimensión	Indicadores a tener en cuenta
Movilización de grupos sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Número de organizaciones privadas (monopolio o dispersión). • Representatividad: porcentaje de empresas afiliadas a la organización. • Legitimidad: reconocimiento de la organización como interlocutor válido para la defensa de intereses de un sector por parte del Estado. • Capacidad de la organización para hacer cumplir los acuerdos alcanzados por el gobierno. • Tipo de afiliación (obligatoria, voluntaria). • Capacidad de crear recursos propios: humanos, técnicos, de información. • Desarrollo de una organización que lleva a cabo de forma estable tareas específicas.
Concentración de poder y autonomía del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Número de agencias o departamentos que intervienen en la dirección y gestión de un área política. • Niveles institucionales de gobierno (supranacional, nacional, autonómico y/o local). • Regulación a través de un marco legal estable de los objetivos y las funciones que se deben llevar a cabo. • Capacidad del Estado de generar su propia información, y utilizar recursos económicos y humanos suficientes para cumplir con sus objetivos políticos. • Formación elevada y existencia de un <i>ethos</i> profesional que favorezca la independencia frente a grupos privados.
Escenarios institucionales de interacción	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización de las relaciones a través de canales formales y estables (estabilidad y duración de la interacción). • Límites o barreras de entrada (participación abierta, fluida, cerrada o monopolística). • Simetría / asimetría de la interacción (poder de decisión y representatividad de cada grupo en el <i>network</i>). • Funciones: toma de decisión y/o gestión de aspectos específicos, coordinación de actividades, consulta, negociación de problemas puntuales. • Creación de una cultura específica en el <i>network</i>: percepción frente a problemas y actitud en la resolución de conflictos; búsqueda de consenso y acomodo entre diferentes visiones: búsqueda del interés general <i>versus</i> el interés particular; orientación de carácter pragmático o ideológico.

Fuente: Chaqués (2002) elaborado a partir de la tipología definida por Atkinson y Coleman (1989) y Van Waarden (1992)

b) La concentración del poder y la autonomía del Estado.

En orden a determinar la tipología de red son determinantes dos factores: el grado de concentración de quienes tienen el poder último de decisión y el grado de autonomía de éstos respecto al ámbito privado.

En primer lugar, entendemos que un poder está concentrado cuando sólo un departamento o agencia estatal es capaz de dominar las relaciones de un sector determinado, es decir, que tiene capacidad de ejercer su autoridad frente a otras áreas de gobierno y extraer información de los actores privados. En caso de concentración de poder es más elevada la probabilidad de realizar una política planificada y a largo plazo.

Por el contrario, el Estado es débil cuando la autoridad está dispersa entre diversos ministerios y niveles de gobierno, con un solapamiento de funciones y ningún grupo concreto puede liderar la formulación de políticas. En este caso aumenta la vulnerabilidad del Estado frente a los grupos de interés.

En segundo lugar, se considera que el Estado no es autónomo cuando está capturado por los grupos de interés y los actores públicos perciben a esos intereses como sus clientes, desarrollando actuaciones en base a las demandas de grupos particulares en detrimento del interés general. En este caso, el Estado no dispone de información ni de capacidad técnica para llevar a cabo sus objetivos, lo que resulta una relación de dependencia respecto a los grupos de interés.

La autonomía del Estado se define por una serie de condiciones particularmente importantes: que el actor público tenga una clara concepción de sus objetivos y de su papel en el sector de política correspondiente, con unas relaciones de cooperación entre funcionarios y representantes electos; la existencia en el actor público de un *ethos* profesional distinto al que prevalece en el actor privado; la existencia de una regulación que define las reglas de interacción entre el actor público y el actor privado, y que no son objeto de negociación ni de interpretación; y cuando el actor público genera la

información necesaria para realizar sus objetivos en la política pública, siendo capaz de evaluarla y analizarla, pudiendo ser obtenida de las empresas o de los grupos de interés.

c) Los escenarios institucionales de interacción.

Cada uno de estos tipos ideales de intermediación de intereses mantienen unas estructuras internas distintas que definen el papel de los actores públicos y privados dentro del *network*, determinan qué asuntos deben ser tratados y discutidos, y permite establecer una serie de rutinas de manera estable a lo largo del tiempo. El desarrollo de esta estructura interna supone una institucionalización tanto de la relación de poder entre los actores como en las creencias, valores y formas particulares de entender los problemas comunes (Marsh y Smith, 2000). Por ello, Hall (1986) define un *policy network* como un marco institucional en el que se estructuran las relaciones entre diferentes actores a partir de normas formales, procedimientos de cumplimiento y prácticas operativas estándares.

Por consiguiente, en cada política pública existen unas reglas de juego, unas reglas más o menos formales creadas de forma expresa o como resultado de la evolución en el tiempo (North, 1990). Ese contexto institucional puede determinar las preferencias y los objetivos de los actores que interactúan en la arena política, y por ello debe ser explicado.

Para delimitar esta dimensión utilizaremos como indicadores la institucionalización de las relaciones a través de canales formales y estables, límites o barreras de entrada, simetría o asimetría de la interacción (es decir, poder de decisión y representatividad de cada grupo en el *network*), las funciones de cada actor en dichas instituciones (toma de decisiones y/o gestión de aspectos específicos, coordinación de actividades, consulta, negociación de problemas puntuales), y la creación de una cultura específica en el *network* (percepción frente a problemas y actitud en la regulación de conflictos, búsqueda de consenso y acomodo entre diferentes visiones, búsqueda del

interés general frente al interés particular, orientaciones de carácter pragmático o ideológico).

Además de estas dimensiones, debemos tener en cuenta el ámbito de referencia de los *policy networks* (Jordana, 1995). En este sentido podemos distinguir cuatro niveles posibles (Wilks y Wright, 1987), según el grado de generalidad de los temas que abarca el network, y que ejemplificamos en la siguiente tabla:

Tabla 2.2. Ámbitos de referencia de los Policy networks

Denominación	Nivel de política pública	Ejemplos
Área Política	Grandes ámbitos sectoriales	Energía
Sector de políticas	Sectores delimitados	Eléctrico
Subsector de políticas	Subsectores específicos	Tradicional / renovable
Tema de política	Problemas concretos	Déficit del sistema eléctrico

Fuente: elaboración propia a partir de Jordana (1995)

En este sentido, el objeto de nuestra investigación es un sector de políticas específico, el sector eléctrico, entendido como aquel ámbito de intervención pública dirigido a las actividades de generación, distribución, transporte y comercialización de energía eléctrica⁴.

Por su parte, dentro del sector eléctrico podremos observar, en las últimas etapas de este estudio, cómo se delimitan dos subsectores caracterizados por actores, regulación, objetivos e instituciones propios: el subsector eléctrico tradicional y el subsector de energías renovables.

⁴ Las actividades económicas integrantes del sector eléctrico se enumeran en el artículo 1 de la Ley del Sector Eléctrico de 1997 y en el artículo 1 de la Ley del Sector Eléctrico de 2013.

Dentro del ámbito de la política específica, Laumann y Knoke (1987) distinguen tres niveles distintos para referirse a los grupos incluidos y excluidos en el proceso de interacción e intermediación (central, periférico y excluido). En nuestra investigación seguimos esta clasificación, por cuanto nos es útil a los efectos de delimitar el peso de cada actor en la red de políticas, asignándoles las siguientes funciones a los actores:

- El *actor central* es aquel actor de la estructura de red que tiene la capacidad decisoria en la definición y planificación de la política pública correspondiente, delimita las reglas de juego y participa en la red de forma estable.
- El *actor secundario* es aquel actor de la estructura de red que es tenido en cuenta a través de mecanismos de consulta, participación o debate en asuntos concretos, pero carecen de capacidad decisoria final. Su participación en dicha red, o bien no es estable, o bien no incide en la decisión última del actor central.
- El *actor periférico* es aquel actor que, aunque pueden tener un interés en la política pública de la red, su acceso a participar directamente se encuentra muy limitada.

También tendremos en cuenta la tipología de los actores que interactúan en la estructura de red. En este sentido Arkinson y Coleman (1989, 1997) distinguen entre organizaciones *públicas* y organizaciones *privadas*, por cuanto la diferencia entre el actor público y el actor privado redundará en la tipología de red que se crea, señalando las peculiaridades de cada una:

- Respecto a las *organizaciones privadas*, se identifica el grado de movilización de un grupo, para lo que se tiene en cuenta el tipo de afiliación, el número de afiliados, la estructura de la organización, los recursos disponibles, las funciones que realiza y el grado de legitimidad frente al Estado.

- Respecto a las *organizaciones públicas*, se identifica el grado de concentración competencial (Atkinson et al., 1997; Kassim y Menon, 1996; Richardson, 1996), la cooperación entre funcionarios y representantes electos, las características culturales y de formación del personal que trabaja en el mismo (Peter Evans, 1995), la existencia de un *ethos* profesional distinto al de los grupos sociales que permita llevar a cabo objetivos políticos de forma autónoma, el tipo de regulación y los recursos disponibles.

Nuestra investigación se centra en aquellas variables independientes que se conforman por los diversos objetivos estratégicos de los actores públicos en la política, para hacer frente a factores exógenos que concurren en cada etapa histórica concreta (crisis económicas, crisis financieras, contexto internacional, cambios de régimen, etc). Para ello nos centraremos en las decisiones o *outputs* de dicho actor público (la regulación) y los programas electorales de los distintos partidos políticos que han accedido a formar gobierno.

La metodología empleada en la investigación ha sido la perspectiva cualitativa a través del estudio de caso, que tiene una amplia tradición en las ciencias sociales (Durkheim, 1965; Weber, 1958; Gouldner, 1954; Linz, 1973; Burawoy, 1989; Erikson, 1966;). Un caso es un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto, y que se considera relevante, bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco (Coller, 2005).

El estudio de caso resulta pertinente en la investigación ya que, a través de él, es posible un mejor conocimiento de un aspecto relevante de la realidad. Como señala Coller (2005) se trata de un método útil y apropiado para estudiar cualquier objeto de naturaleza social, y en el que el éxito o fracaso de la investigación depende de una fase de *construcción* del caso. Construir un caso supone justificar su elección, es decir, argumentar su relevancia y la naturaleza del mismo. Todo caso se investiga por algún motivo que resulta relevante para las ciencias sociales, y es precisamente ese motivo lo que justifica su elección.

La literatura académica ha aportado diversas clasificaciones sobre los tipos de caso, dependiendo de las formas de enfocar y presentar el mismo. En este sentido, Coller (2005) propone una clasificación según diversos elementos: el objeto de estudio, el alcance del caso, su naturaleza, el tipo de acontecimiento, el uso del caso y el número de casos.

- Según el objeto de estudio, podemos clasificar el estudio de caso como un *proceso social* (Moore, 1966) o como un *objeto* (Gouldner, 1954) que tendrá unas fronteras más o menos claras, históricas o contemporáneas, dependiendo de dónde se quiere poner el énfasis en la investigación.
- Según el alcance del caso, se puede clasificar como un caso *específico*, es decir, un caso relevante por sí mismo para la comunidad politológica o sociológica, o para un área académica (Garvía 1997); o un caso *genérico*, a través del cual se propone una teoría o proposiciones sobre el funcionamiento de un fenómeno, o se muestra una característica que se encuentra en otros casos y que es interesante estudiar (Linz, 1973).
- Según su naturaleza, se puede clasificar como un caso *ejemplar*, es decir, que ejemplifica una teoría, un fenómeno causal o una relación causal; un caso *extremo* o *polar*, en comparación con otros de su misma especie (Wright, 1985); *típico*, es decir, que se considera que es un caso más de un grupo que puede estudiarse de la misma forma que éste (Burawoy, 1989; *único* o excepcional respecto a otros y cuyas características lo hacen diferente al resto, bien sea por el contexto en el que se centra (Ammerman, 1987), porque es irrepetible (Erikson, 1976), porque es pionero de una serie de estudios de casos posteriores (Montero, 1977; De Miguel y Salcedo, 1987; Guillén, 1989; Zaragoza, 1982; Beltrán, 1977; Genieys, 2004) o porque lo es por su impacto o relevancia en la sociedad donde se ubica (Soares, 1999). A su vez, el caso único o excepcional presenta dos variantes:
 - El caso *desviado*, *anormal* o *inesperado* (también denominado caso *negativo*) a través del que se aportan pruebas que

contradicen lo esperado o normal (Martínez, 1993; Ortiz, 1998).

- El caso *teóricamente decisivo*, a través de los que se reformula o expande una teoría, clasificación o concepto (Linz, 1970).
- Según el tipo de acontecimiento que se analice, se puede clasificar como casos *históricos*, cuyo objeto de estudio tuvo lugar en el pasado pero que interesa recuperar para explicar una teoría o reconstruir un acontecimiento (Erikson, 1966); casos *contemporáneos*, que se centran en el momento histórico en el que se desarrolla la investigación; y casos *mixtos*, a través de los que se recurre a acontecimientos pasados para explicar un suceso presente.
- Según el uso del caso, se puede clasificar como casos *exploratorios*, de carácter descriptivo (Whyte, 1993); y casos *analíticos*, que tratan de estudiar un fenómeno o una relación entre fenómenos (Coller, 1997).
- Por último, según el número de casos, podemos distinguir entre caso *único*; y el caso *múltiple o colectivo*, generalmente de carácter comparado⁵. Este último puede clasificarse a su vez en:
 - Casos *paralelos*, cuando se trata de casos similares de observar y analizar (Edwards, 1979).
 - Casos *disimilares*, cuando se trata de conocer qué condiciones pueden ser diferentes en un fenómeno (Guillén, 1994)

Nuestra investigación se ha centrado en un caso específico, el sector eléctrico español, un sector económico estratégico para el Estado y para la sociedad, y una etapa histórica concreta, desde 1939 hasta la actualidad.

⁵ Sobre el método comparado véase el trabajo de Lijphart (1971).

La relevancia de este caso en concreto, no sólo lo es desde un punto de vista económico, ya que de su adecuado diseño y planificación depende gran parte de la capacidad competitiva del sector empresarial, sino que desde la perspectiva politológica no ha sido suficientemente estudiado. Su singularidad radica en las circunstancias peculiares en que se originó la red de política, no tanto por acuerdo entre los actores privados, sino mediante una decisión del actor público, lo que hará que su evolución en el tiempo dependa asimismo de los objetivos de ese actor público. Por tanto, en este caso, la solución de origen del actor público nos permite comprobar si éste puede determinar o influir en el sistema de intermediación de intereses.

Además, consideramos que es pertinente analizar la evolución de una estructura de red de política en la que se ha mantenido durante más de 70 años una misma organización de intermediación de intereses, UNESA, que se constituyó en la etapa franquista y que sigue aunando a la mayoría de las empresas del mercado eléctrico español. Junto a ella han surgido nuevas asociaciones en el ámbito de las energías renovables, y ello nos posibilita analizar las causas y los efectos que esta incorporación produce en la estructura de la red de política. Por otra parte, sector eléctrico analizado tiene la peculiaridad de que desde 1998⁶ la intervención del Estado en el mismo ha variado y ha pasado de comportarse como un Estado gestor/interventor a desarrollar un papel propio de un Estado regulador. Por ello, el estudio de este caso permitirá arrojar luz sobre la transformación de las estructuras de interacción entre el actor público decisional y las organizaciones de interés, así como la posible incidencia de aquel en éstos.

Por otra parte, en nuestra investigación hemos seguido el enfoque neoinstitucionalista, por cuanto entendemos que las instituciones adquieren un papel importante en la forma en que se articula una estructura de red de políticas públicas, es decir, cómo se configuran las interacciones entre las organizaciones de intermediación de intereses y el actor público, cuáles son los objetivos de ambos y la capacidad de llevar a cabo los mismos.

⁶ La Ley 54/1997, del Sector Eléctrico por la que se introducen las medidas liberalizadoras en el mismo entró en vigor el 1 de enero de 1998.

La teoría neoinstitucionalista se extendió en la década de los ochenta del siglo XX (Christiansen y Rommetvedt, 1999). La vuelta al interés por las instituciones tuvo su origen como reacción a la preponderancia que el conductismo y la elección racional habían adquirido en la Ciencia Política, obviando la dimensión institucional de los fenómenos políticos. Como es sabido, March y Olsen (1984) fueron los precursores del redescubrimiento de la relevancia de las instituciones a través de un renovado enfoque que se dio en llamar “nuevo institucionalismo”.

Las instituciones pueden definirse a través de cuatro características comunes (Peters, 2003): se trata de un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno, que puede ser formal o informal, pero que trasciende de los individuos e implica a grupos de individuos a través de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones existentes entre los actores; mantiene cierta estabilidad a lo largo del tiempo; afecta al comportamiento individual, pudiendo dar lugar a restricciones, formales o informales, entre sus miembros; y entre los miembros de la institución debe existir cierto sentido de valores compartidos. Teniendo en cuenta estas cuatro características básicas podemos definir la institución como el conjunto de normas o reglas, formales e informales, a través de las cuales se desarrollan las interacciones de los actores, prescribiendo, prohibiendo o impulsando cursos de acción, y que pueden ser influidas por la conducta de un actor mientras simultáneamente provee de predicción individual y estabilidad, siendo objeto de acción estratégica de los actores mismos (Ostrom, 1986, 1991; Shepsle, 1989; North, 1990).

En este sentido, las instituciones reflejan el poder de los actores que las establecen (North 1990; Knight, 1992). Los actores más poderosos pueden escoger cambiar las instituciones si tienen poder para hacerlo, y si ellos calculan que el cambio puede ser a su favor. Consecuentemente, las instituciones son parciales a favor de algunos actores y desfavorables con otros (Knight, 1992; North, 1990).

Distintos enfoques del neoinstitucionalismo se han desarrollado en la literatura científica. En una apretada síntesis pueden citarse (Peters, 2003; Schmidt, 2006):

- El *neoinstitucionalismo normativo* (March y Olsen, 1984, 1989, 1996) considera que los actores que forman parte de una institución están fuertemente influidos por sus valores (rutinas) y reglas (instrucciones) hasta el punto en que el actor deja de ser autónomo. Para mantener la gobernabilidad, la racionalidad del actor se restringe a interpretar qué es adecuado hacer en cada momento (oportunidades y límites) y no a calcular su máxima utilidad individual (Douglas, 1988; Jepperson, 1991).
- El *neoinstitucionalismo de la elección racional* considera que los actores tienen preferencias racionales e intereses particulares y que las instituciones ayudan a ofrecer un cierto orden imponiendo “*mecanismos de agregación de preferencias*” que estabilicen las interacciones (Shepsle, 1989; Knight, 1992; Weingast, 2001).
- El *neoinstitucionalismo social* considera que los valores compartidos y la interacción entre actores sirven para delimitar las relaciones entre los grupos (Marsh y Rhodes, 1992). Así, los actores (públicos y privados) que en un proceso intentan llegar a acuerdos asumen una cierta estructuración de sus interacciones ya sea, por ejemplo, en forma de estructuras corporatistas o en redes (Burt, 1980; Knoke, 1990). Estas estructuras permiten que los actores sobrevivan, de forma que, cualquier cambio en las estructuras implica una pronta adaptación en las organizaciones.
- El *neoinstitucionalismo empírico*, que consideran que la estructura del gobierno marca una diferencia en la forma en que se procesan las políticas y en las decisiones que adoptan los gobiernos. Algunos autores de este enfoque se centran más en categorías convencionales, como las diferencias entre los gobiernos presidencialistas y parlamentarios (Weaver y Rockman, 1993) mientras otros utilizan categorías analíticas como los “puntos de decisión” (Immergut, 1992).

- El *neoinstitucionalismo internacional*, pretende explicar el comportamiento de los Estados y de los individuos a través de la estructura de las organizaciones internacionales y considera que existen interacciones estructuradas en el ámbito internacional que son similares a las instituciones a nivel estatal (Krasner, 1983; Rittberger, 1993).
- El *neoinstitucionalismo histórico* considera que las decisiones iniciales que tiempo atrás diseñaron una institución tendrán una influencia prolongada y generará inercia en el rumbo de la institución y de los actores (Hall, 1986; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992). La denominada “*trayectoria de dependencia*” o *path dependence*, considera que estas decisiones iniciales y los comportamientos institucionalizados que de ellas surgen, tienen efectos en el futuro y determinarán las decisiones posteriores.
- El *neoinstitucionalismo discursivo* se centra en las ideas como variable para explicar la canalización de intereses y la acción colectiva, intentando con ello superar la falta de explicación del cambio de otros enfoques (Schmidt, 2006).
- Y por último, el enfoque sobre las *instituciones de representación (intermediación) de intereses* (Peters, 2003), que centra su atención en las estructuras institucionalizadas de los partidos políticos y los grupos de interés en sus relaciones con el Estado. Desde esta perspectiva, Peters (2003) analiza los aspectos institucionales del pluralismo y del corporatismo, como diversas caracterizaciones de la estructura de las relaciones entre grupos de interés y gobierno.

En nuestra investigación partimos del estudio de las *instituciones de intermediación de intereses* y asumimos el presupuesto director del enfoque del *neoinstitucionalismo histórico* en el sentido de que sólo puede conocerse la naturaleza de un fenómeno político a través de su desarrollo en el tiempo, y no de una instantánea de sus interacciones en un momento determinado (Sanders, 2006). Por ello, el análisis se ha estructurado en seis etapas

históricas, divididas en función del cambio de régimen político o de acceso al gobierno de un nuevo Presidente, al objeto de examinar, sobre la base de las dimensiones anteriormente señaladas, la evolución de la estructura del *policy network* del sector eléctrico. De este modo realizaremos un estudio diacrónico de la diversidad de formas de intermediación de intereses en un sector concreto. Pero con carácter previo a cada fase, centraremos el contexto político, económico y social, así como los principales problemas sociales y los temas que en su momento se incluyeron en la agenda pública.

Tras examinar dichas dimensiones en cada una de las fases anteriores determinaremos qué tipo de *policy network* o estructura de red es el que caracteriza a la intermediación de intereses, qué características han variado a lo largo del tiempo y formularemos explicaciones sobre las causas del cambio.

La hipótesis principal de esta investigación (HP) es que la decisión del actor público de promover la constitución de UNESA durante el régimen franquista ha configurado una estructura de red de política pública peculiar que condicionará las posibilidades de evolución en las modificaciones posteriores de la red. A través de ese cauce privado se resolverían los posibles conflictos existentes entre las diversas empresas eléctricas, sometiéndose a un arbitraje interno, y ofreciendo así al actor público una solución a los futuros problemas. Además ésta sería la instancia reconocida como interlocutor del actor público en el diseño y planificación de la política eléctrica. Como hipótesis específicas de esta investigación consideramos que (He1) la forma de creación de esta estructura de red, por una decisión del actor público, ha dificultado que otros actores privados mantengan equivalentes cauces de interrelación con el actor público como lo ha hecho UNESA y, por otra parte, que (He2) la modificación de dicha estructura de red dependa de los cambios en los objetivos de la política pública que el actor público persiga en cada momento.

Para realizar la investigación se han utilizado como fuentes secundarias la profusa y numerosa regulación producida por el actor público (publicada en el BOE), los programas electorales de los diversos partidos políticos que han conformado gobierno, los datos producidos por organismos oficiales

administrativos (estadísticas oficiales, notas de prensa oficiales, Boletines Oficiales del Congreso, Senado, informes de de la Comisión Nacional de la energía, y de la Comisión Nacional de la Competencia, datos del IDAE), así como los producidos por las propias organizaciones o empresas del sector eléctrico (balances anuales, anuarios, estadísticas, publicaciones propias o coeditadas)⁷.

También se han utilizado artículos de prensa, publicaciones y revistas especializadas (periódicas, genéricas o específicas) además de estudios de evaluación de la política de fomento de las energías renovables.

⁷ Para la consecución de los objetivos de esta investigación no se han utilizado otras técnicas cualitativas como las entrevistas en profundidad o la observación directa. La extensión temporal de nuestro análisis, que abarca desde principios del siglo XX hasta la actualidad, hace que dichas técnicas no puedan proporcionar información sobre toda la evolución del periodo estudiado, sino de concretos momentos que se consideran suficientemente evidenciados por el resto de técnicas utilizadas en esta investigación.

CAPÍTULO TERCERO: MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

La capacidad del Estado para definir e implementar sus objetivos y políticas públicas depende, en gran medida, de las relaciones que mantenga con las asociaciones de intermediación de intereses (Migdal et al., 1994), las cuales pueden adoptar diferentes formas y caracterizarse por la colaboración o el conflicto. El concepto de *policy network* permite definir diferentes pautas de interacción entre el Estado y las asociaciones de intermediación de intereses en diversas áreas de actuación política.

En este sentido, han sido numerosos los estudios empíricos que, partiendo de los modelos tradicionales sobre la intermediación de intereses⁸ (pluralismo y neocorporatismo) han tratado de explicar las formas de relación existentes entre las organizaciones de intereses y el Estado.

El primer modelo tradicional en explicar dicha relación fue el modelo pluralista de intermediación de intereses que, basado en el sistema político norteamericano, suponía una estructura descentralizada de las relaciones entre las organizaciones de interés y el Estado, con una competencia abierta entre una multiplicidad de agentes. Si bien estos planteamientos no son explícitamente institucionalistas (Peters, 2003) se ocupan de la relación de las organizaciones de intereses con las

⁸ Hemos optado por el término "*intermediación de intereses*" por considerarlo más comúnmente aceptado por la literatura científica. No obstante, cabe distinguir entre representación e intermediación de intereses. El término representación es utilizado por los defensores del estudio de los intereses desde un enfoque corporatista, ya que implica una institucionalización de los mismos en estructuras organizativas estatales.

Ahora bien, los intereses no sólo están representados (en instituciones diversas como comités, consejos, órganos consultivos, consejos reguladores, etc.) sino que también realizan otras funciones que van más allá de esa representación de sus intereses. Por este motivo, el término intermediación es empleado por los defensores del estudio de los intereses desde el enfoque pluralista, ya que abarca también la función de competencia y conflicto entre los mismos para ganarse el acceso al poder público en la defensa de esos intereses.

Esta diferencia terminológica prácticamente está superada. Por ello, en el presente estudio, si bien utilizaremos el término intermediación, estamos haciendo referencia también a la representación de los intereses.

instituciones gubernamentales (Finer, 1958; Freeman, 1965; Latham, 1965). El papel del Estado se presentaba limitado al rol de árbitro entre los distintos intereses en juego. Posteriormente este modelo pluralista se matizó en cuanto al papel del Estado y a la capacidad de influencia de unas organizaciones sobre otras (*neopluralismo, pluralismo reformado*).

Pero este modelo pluralista (procedente del sistema norteamericano) no se adecuaba a la forma en que los intereses intermediaban con el Estado en los sistemas políticos democráticos europeos, por lo que, como reacción, resurgió un antiguo concepto, el corporatismo, si bien intentando su adaptación a las sociedades contemporáneas a través del *neocorporatismo* (Schmitter, 1974; Wiarda, 1997), el pluralismo corporativo (Rokkan, 1966; Heisler, 1979; Olsen, 1983) y sus diversas caracterizaciones (Cawson, 1985; Williamson, 1985; Streeck, 1991). El modelo neocorporatista propuesto en los años 70 del siglo XX por Schmitter (1974) postulaba la existencia de organizaciones de intereses centralizadas, de vínculos privilegiados (más o menos institucionalizados) con el Estado, y un intenso intercambio de recursos gestionado por las élites en las respectivas organizaciones. Aunque tampoco había un análisis institucional explícito, se planteaba un patrón de interacción estable y formalizado entre los actores estatales y sociales (Peters, 2003). El modelo neocorporatista se redefinió posteriormente hasta el punto de que se le consideró como un concepto “*mulltiuso*” (Molina y Rhodes, 2002).

Como consecuencia de las dificultades que ambos modelos, pluralista y corporatista, presentaban para explicar las relaciones Estado-sociedad, surgió el concepto de “Policy Networks” o redes de políticas públicas, especialmente tras el trabajo de Marsh y Rhodes (1992), que reconoció que dichas redes emergen de la interacción entre actores públicos y privados, pero aceptando que el Estado no es el actor jerárquico dominante, a pesar de que tenga un destacado papel (Jordana, 1995). El análisis de los *policy networks* ha llegado a ser la interpretación dominante en la relación entre el Estado y la sociedad (Peters, 2003), tanto en el estudio de “redes”

(Laumann y Knoke, 1987; Rhodes, 1988, 1997) como el de “comunidades” (Sabatier, 1988; Haas, 1992).

A continuación, y teniendo en cuenta las premisas avanzadas anteriormente, trataremos los diversos modelos explicativos que la literatura especializada ha desarrollado sobre la relación Estado-organizaciones de interés, en particular, sobre la intermediación de intereses.

En primer lugar, y puesto que en orden cronológico fue el primer modelo que surgió, trataremos el *pluralismo* así como las diferentes versiones del mismo que nacieron para resolver las críticas y problemas planteados desde los sistemas europeos. A continuación, abordaremos el *neocorporatismo* surgido como reacción al pluralismo, incluyendo las críticas que desde diversas perspectivas se realizan del mismo, así como sus variantes. Trataremos de establecer una franja común a ambos modelos en la que la diferencia es mínima (punto de convergencia). Por último, analizaremos los *policy networks* y su incidencia en la estructura de intermediación de los intereses.

1. El pluralismo como modelo explicativo de la intermediación de intereses.

El pluralismo ha sido, desde un punto de vista cronológico y en el ámbito de la literatura norteamericana, el primer modelo en intentar explicar la intermediación de intereses. Desde que Madison (2005) publicara en 1787 *The Federalist N° 10*, el estudio de la intermediación de intereses (facciones en terminología madisoniana)⁹ por los autores (Bentley, 1955; Truman, 1951; Dahl, 1961; Almond y Powell, 1966) tenía como premisa que la unidad esencial de la sociedad era el individuo, y que éste podía agregarse a otros individuos y formar grupos sociales. Por tanto, esos grupos nacían

⁹ Para Madison las "*facciones*", son grupos de ciudadanos con intereses contrarios a los derechos de sus semejantes o a los intereses de la comunidad en general.

como consecuencia de la agregación de los intereses y de las preferencias de sus miembros.

Para el modelo pluralista, estos grupos de interés¹⁰ eran grupos homogéneos, sin conflictos internos, cuya función era articular las diversas demandas sociales. Esta concepción individualista de la sociedad, junto con la convicción inicial de que todos los grupos de interés podrían tener la misma influencia sobre el Estado, y el papel neutral de éste (abierto siempre a los mismos), fueron objeto de críticas posteriores (Jessop, 1983a, 1983b).

Desde su formulación, el modelo pluralista desconfió de la existencia de grupos que concentraran el poder y que dominaran un sector, y advirtió tempranamente que este fenómeno era el mayor peligro de su modelo de intermediación de intereses. Para evitar dicha concentración de poder, los autores propusieron dos tipos de limitaciones:

- Unas limitaciones externas, que permitirían contrarrestar el poder de los intereses que intentaran destacar como dominantes (Galbraith, 1963: 125), proponiéndose dos argumentaciones:
 - Por una parte, el modelo pluralista entendía que la organización no era esencial para que un grupo pudiera influir en la intermediación de intereses, ya que aunque dichos grupos que comparten intereses no se organizaran (*potencial groups*), los grupos poderosos (que sí estarían organizados) podrían ser controlados externamente por la mera amenaza de esos grupos potenciales o latentes a sus intereses (Truman, 1951: 34). Así, la existencia de un grupo (estuviera o no organizado) se compensaba normalmente con la de un contragrupo alternativo que tenía un interés contrario al anterior (Smith, 1976: 63), y el poder político debía tener en cuenta a dichos grupos potenciales

¹⁰ En esta investigación los conceptos de *grupo de interés* y *grupo de presión* son ambivalentes: si bien es cierto que algunos autores (Ferrando Badía, 1966; Maynaud, 1958) han intentado diferenciarlos, la discusión terminológica sobre ellos es nula en la actualidad y comúnmente los investigadores han acogido como término aglutinador de ambos conceptos la traducción del término inglés *interest group*.

que no estaban organizados y que no tomaban parte formalmente en la acción política (Truman, 1951: 397).

- Por otra parte, y según el modelo pluralista, otra limitación externa era que los individuos pertenecían a múltiples y simultáneos grupos organizados (*overlapping membership*) que servían de contrapeso a los intereses de los mismos.
- Unas limitaciones internas, que permitían la existencia de controles en el interior del poder político, ya que si un departamento o ministerio mantenía estrechas relaciones con un determinado grupo de interés, no podía dejar de tener en cuenta a todas las organizaciones interesadas y a los intereses tenidos en cuenta en otros departamentos diferentes. Era lo que Wilson (1977) denominó como “*pluralismo Whitehall*”, en el que el mismo sistema de gobierno preveía la intermediación de una pluralidad de intereses, lo cual impedía una relación clientelista que condujera al monopolio de un área de la política pública.

Este modelo de pluralismo inicial o *pluralismo clásico* trató de explicar la intermediación de intereses sobre cuatro premisas básicas:

1.- La existencia de un número indefinido de grupos de interés y que todos ellos podían tener la misma influencia sobre el Estado.

El modelo pluralista concibió una intermediación de intereses basada en la existencia de múltiples grupos que competían entre sí (Truman, 1951) para lograr el “*proceso de ajuste de un conjunto de grupos de interés en un particular grupo o sistema*” (Bentley, 1955:260). Era esa competición entre intereses, y no el tamaño de la organización de un grupo o los recursos de los que dispusieran, el elemento básico que determinaría su influencia en las decisiones del Estado (Truman, 1951).

Además, el modelo pluralista consideraba que ninguno de los intereses en juego podrían obtener la consecución total de sus fines puesto que en el

sistema de intermediación se veían envueltos en una multiplicidad de conflictos de intereses y ello impediría que un grupo determinado obtuviera la satisfacción completa de sus objetivos (Hewitt, 1974).

2.- El papel del Estado era neutral respecto a los intereses en disputa.

Para el modelo pluralista clásico, el Estado se comportaba como un árbitro neutral, abierto a todos los grupos de interés. Se asemejaría a un “*Estado ventanilla*” en el que se atenderían a toda una serie de intereses o demandas, y en el que las decisiones estatales serían respuestas a los mismos.

Como consecuencia de esta neutralidad, en el modelo pluralista la intermediación de intereses carecía de un cauce institucional estable y formal, lo que permitiría evitar que el Estado pudiera restringir en determinados conflictos la participación de unos intereses en detrimento de otros en disputa.

3.- La existencia de una posición de equilibrio entre los grupos de interés que evitaría que unos tuvieran más peso que otros.

Para el modelo pluralista clásico, las limitaciones internas y externas señaladas anteriormente impedirían la formación de un grupo dominante o hegemónico. El resultado de estas limitaciones sería lo que caracteriza a las sociedades complejas industriales modernas en las que habría una apertura a numerosos intereses y en las que no podría haber un grupo que influyera en todas las decisiones, excluyendo a los demás (Polsby, 1980).

4.- Los grupos de interés eran homogéneos y sin conflictos internos.

Como hemos señalado anteriormente, desde la perspectiva pluralista el individuo (y no el grupo) era quien ostentaba los intereses y preferencias, y en base a los mismos éstos se agregarían en unos grupos (Truman, 1951). Por tanto, la homogeneidad se garantizaba en la medida en que, si un

individuo no estaba conforme con el interés defendido por el grupo, lo abandonaría y/o formaría otro grupo para la defensa de sus intereses. Este mecanismo, además de dotar de homogeneidad y de coherencia interna a los grupos de intereses, permitía eliminar los conflictos internos entre los miembros de los mismos.

Estas premisas básicas del modelo pluralista clásico de intermediación de intereses fueron objeto de críticas, lo que dio lugar a que se redefiniera el modelo y se corrigieran algunos aspectos del mismo. Los principales puntos objetables por la literatura especializada fueron los siguientes:

Crítica 1.- No todos los grupos de interés tenían la misma influencia sobre el Estado.

La primera línea crítica hacia el modelo pluralista clásico se centró en que consideraba que todos los intereses podían tener las mismas posibilidades de acceso al Estado. A esta premisa se opuso la idea de que esta igualdad era ficticia, y que la influencia del grupo de interés se debía a múltiples factores, entre los que se encontraban la organización, la capacidad de sus dirigentes, la estructura del proceso de toma de decisiones (Eckstein, 1963) y el tipo de interés que respaldaran (Lindblom, 1977).

Crítica 2.- El papel del Estado no era neutral entre los intereses en disputa.

La segunda línea crítica hacia el modelo pluralista se focalizaba en el papel del Estado en la intermediación de intereses. En este sentido se reprochaba al pluralismo que el papel del Estado no era el de un mero árbitro neutral, sino que adquiriría una importancia relevante, ya que era un actor que tiene capacidad e influencia en los resultados de dicha intermediación (Evans, Rueschemeyer, Sckocpol, 1985). Diversos estudios evidenciaron que los actores estatales actuaban conforme a sus propias preferencias y que dichas preferencias se convertían en decisiones vinculantes (Nordlinger, 1981).

Crítica 3.- En la intermediación de intereses, había grupos de interés que tenían más peso que otros.

La tercera línea crítica partía de la idea de la posición privilegiada de unos grupos en relación con otros. En el modelo pluralista clásico de intermediación de intereses, todos los grupos de interés podían tener la misma posición e importancia. A esta característica se le opuso la constatación de que los grupos de interés económico/empresariales tenían más importancia respecto al resto (Lindblom, 1977), ya que el Estado necesitaba de la economía para el éxito de sus decisiones y debía incentivar a dichos grupos, con lo que éstos lograban una posición privilegiada en la intermediación de intereses (Lindblom, 1977).

También se criticó al modelo pluralista que en determinadas áreas políticas concretas existían relaciones institucionalizadas con el Estado, y que las intermediaciones de intereses en las mismas eran cerradas y no abiertas a todos los grupos de interés (Smith, 1990).

Crítica 4.- Los grupos de interés no necesariamente eran homogéneos y podían tener conflictos internos.

Esta cuarta línea crítica al modelo pluralista clásico centraba su atención en la estructura interna de los grupos de interés. Así, frente a este modelo pluralista, que propugnaba unos grupos con intereses comunes, sin fisuras y homogéneos, en los que no había conflictos internos porque el miembro que no está de acuerdo con el interés del grupo podía abandonarlo o crear un nuevo grupo para representar su interés, se planteó la importancia de la dimensión organizativa de los grupos de interés con el objeto de ensalzar la importancia de los *incentivos* para la acción colectiva (Olson, 1965). Se criticó al pluralismo clásico que la pertenencia a un grupo no dependía de la consideración común del interés, sino de los incentivos selectivos que los individuos pudieran obtener, y que frente a la inexistencia de conflictos internos podrían surgir en su seno la figura de los *free riders*.

Tras las críticas vertidas al modelo *pluralista clásico* de intermediación de intereses, y a la vista de los estudios empíricos que las apoyaban, los autores pluralistas matizaron y redefinieron el modelo, aportando la versión *neopluralista* del mismo.

Estos autores *neopluralistas* constataron que las limitaciones internas y externas propugnadas por los pluralistas clásicos para evitar la concentración de poder de unos grupos de interés sobre otros no impedían que unos grupos, los representativos de intereses económicos/empresariales, tuvieran más influencia que otros en las decisiones del Estado. Se constató que las empresas y corporaciones portadoras de dichos intereses económicos/empresariales ejercían gran influencia sobre las decisiones políticas finales (Dunleavy y O'Leary, 1987).

Por tanto, la premisa pluralista de que todos los grupos podían acceder en igualdad de condiciones al poder político se postulo para el *neopluralismo* incorrecta.

Pero, además de esta desigualdad de acceso de los grupos al Estado, el *neopluralismo* reconoció la posibilidad de que en determinadas áreas, unos grupos de interés pudieran dominar y controlar las políticas públicas (Lindblom, 1977). Esta falta de pluralismo (o de "*poder no observable*") en determinadas áreas políticas se derivaba de la constatación de que determinados grupos de interés eran privilegiados continuamente en el proceso político, y obtenían ventajas competitivas respecto al resto de participantes del mismo (Lindblom, 1977).

Con ello, la premisa pluralista de que hay un equilibrio entre los grupos de interés que evita que unos tengan más peso que otros, también se postuló para el *neopluralismo* incorrecta.

La literatura *neopluralista* también cuestionó el papel neutral del Estado en la intermediación de los intereses. Si existían unos grupos de interés más influyentes que otros hasta el punto de que habían áreas políticas

dominadas o controladas por los mismos, el Estado no actuaba en todo momento como un simple árbitro de la pluralidad de demandas o intereses, sino favoreciendo y privilegiando a unos y excluyendo a otros. Como consecuencia de ello, al poder existir relaciones cerradas entre el Estado y algún grupo de interés, esa intermediación se realizará de forma institucionalizada a través de unos procedimientos, formales e informales.

Como resultado, la premisa pluralista de imparcialidad del Estado también se postuló incorrecta para el *neopluralismo*.

Pero a pesar de estas matizaciones, la perspectiva *neopluralista* de intermediación de intereses también fue objeto de críticas, fundamentalmente por los siguientes argumentos:

1.- El *neopluralismo* fue criticado porque para algunos autores no consiguió especificar qué forma de organización conectaba los intereses económicos/empresariales con el Estado. Es decir, si dichos intereses por sí solos ya eran privilegiados por el Estado (el caso de las empresas o corporaciones empresariales que dominaban o controlaban ciertas áreas políticas) el neopluralismo no explicaba la razón por la que dichos intereses (y otros de diversa índole) se agrupaban en una organización para intermediar sus intereses. Y sin embargo, empíricamente, así ocurría (King, 1985:257); la constitución de organizaciones representativas de los intereses empresariales y económicos a lo largo del siglo XX era una realidad en la mayoría de las sociedades industrializadas modernas.

2.- La evidencia empírica de que los intereses económicos/empresariales (empresas o corporaciones empresariales) eran más influyentes en unos países que en otros evidenciaba que no siempre esos intereses son más privilegiados que otros. Dicha influencia dependería, por tanto, de una serie de causas que traspasarían la mera necesidad del Estado de contar con ellos para lograr dirigir la economía y la sociedad.

3.- El *neopluralismo* no explicaba por qué, en ocasiones, el Estado adoptaba decisiones contrarias a los intereses económicos/empresariales. En estos casos, esa posición privilegiada de los mismos no lograba romper la consecución de los intereses estatales en la definición de la política (Weir y Skcpol, 1985). La consecuencia era que el Estado podía tener un interés propio, distinto a los intereses privilegiados, lo que no se justificaba por la perspectiva neopluralista.

4.- A *sensu contrario*, el neopluralismo tampoco era capaz de explicar la capacidad de veto de algunos intereses económicos/empresariales a las decisiones estatales, sobre todo en caso de conflicto de intereses entre ambos (Marsh, 1983).

5.- Por último, la perspectiva *neopluralista* no podía determinar, *a priori*, si un área política era pluralista, es decir, si estaba o no dominada o controlada por un interés determinado. A esta conclusión sólo podía llegarse examinando el contexto en el que operaban los grupos de interés, por lo que se trataba más de un hecho empírico que de una cuestión ontológica (Smith, 1990).

Todas estas críticas al *pluralismo clásico* y al *neopluralismo* motivaron que la literatura especializada se planteara si éste era el modelo adecuado para explicar la intermediación de intereses. A ello también contribuyó la redefinición del concepto de *corporatismo* que Schmitter (1974) propuso y su planteamiento de un modelo *neocorporatista* de intermediación de intereses, que contrastaba, en los aspectos esenciales, con el modelo pluralista que era el dominante hasta ese momento.

2.- El *neocorporatismo* como modelo explicativo de la intermediación de intereses.

El concepto de *corporatismo* se había asociado prácticamente hasta los años 70 del siglo XX a la ideología fascista. Dicho término se aplicaba, en su dimensión de teoría general del Estado, a la Italia fascista, la Francia de

Vichy, así como a los regímenes entonces existentes en Portugal, España y Brasil (Schmitter, 1989).

Pero la evidencia de que, no los sistemas fascistas, sino los Estados democrático-liberales (sobre todo Austria y los países escandinavos) desarrollaban una serie de políticas públicas a través de negociaciones y acuerdos tripartitos con las organizaciones clave del sistema (algunas de las cuales tenían un status de actores *cuasi-públicos*), propició que se redefinieran los antiguos conceptos.

Previamente, el antiguo concepto de *corporatismo* se intentó reavivar por algún autor (Schonfield, 1965) a través de la demostración de que el argumento de Manólesco (1934) sobre la gradual corporatización de las economías capitalistas occidentales era válido. Y ello tras observar que, para conseguir altos resultados macroeconómicos con estructuras keynesianas, las economías modernas habían promovido procesos (que incluían la planificación estatal) en los que la mayoría de los grupos de interés se veían compilados a participar (Molina y Rhodes, 2002).

Pero será Schmitter (1974) quien difunda el término *corporatismo* o, más bien, el de *neocorporatismo*, en un momento en que en Europa Occidental se buscaban soluciones a la crisis económica (a causa de la crisis del petróleo de los años 70 del siglo XX) y a los problemas de gobernabilidad, de sobrecarga de las democracias, etc; problemas que a través del modelo pluralista de intermediación de intereses parecía que no se podían resolver. Las soluciones propuestas desde el *neocorporatismo* parecían garantizar la estabilidad y la negociación para la salida a la crisis, atrayendo con ello la atención de la literatura especializada.

El punto de partida era la existencia, no de un único modelo de intermediación de intereses (el pluralista), sino de una diversidad en los modos de representación¹¹ de intereses, los cuales:

¹¹ Si bien en un primer momento Schmitter definió al corporatismo como “*un sistema de representación*”, en una obra posterior (Schmitter, 1977) sustituirá el término *representación*

“difieren considerablemente en el número y amplitud de las unidades que los componen, en el grado de voluntariedad y superposición en los miembros, en la amplitud de la jerarquía centralizada dentro del campo de los intereses, en la importancia de jure o de facto del reconocimiento de las autoridades del Estado, en el grado en el cual están sujetos a controles formales o informales, en la selección de líderes o en el acuerdo respecto a los límites en los modos de articulación de intereses, y, finalmente, en el grado en que demandan o aceptan la ejecución de tareas gubernamentales cuasipúblicas” (Schmitter, 1977: 8-9).

Puesto que era posible la existencia de diversos modos de representación y de intermediación de intereses, Schmitter (1974) propuso dos paradigmas alternativos: el *neocorporatismo* y el *pluralismo*.

El neocorporatismo, concepto que se intentó desligar del antiguo concepto corporatista del fascismo¹², fue definido inicialmente como:

“un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha otorgado un monopolio deliberado de representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de líderes y en la articulación de las demandas y apoyos” (Schmitter, 1974: 93-94).

Esta definición del corporatismo es la base para que, en contraposición con las características señaladas anteriormente, el propio Schmitter definiera el modelo *pluralista* como modelo alternativo y con unas características concretas:

“un sistema de representación de intereses en el cual las unidades que lo constituyen están organizadas en un número indefinido de múltiples categorías, voluntarias, competitivas, no ordenadas

por *intermediación* ya que, según él, aquella expresión parecía hacer referencia a un mero reflejo de los intereses, mientras que la intermediación incluía reprocesado (relación recíproca).

¹² Este objetivo de desligar el nuevo concepto corporatista del fascismo hizo que diferenciara dos variedades de corporatismo: el corporatismo social (o *neocorporatismo*) y el corporatismo estatal, dependiendo de que surgiera desde la sociedad (de forma voluntaria) o desde el Estado (de forma obligatoria).

jerárquicamente y autodeterminadas (como tipo o amplitud de los intereses), que no son especialmente otorgadas, reconocidas, subsidiarizadas, creadas o, por otros medios, controladas en la selección de líderes o en la articulación de intereses por el Estado y que no ejercen una actividad de monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías” (Schmitter, 1974: 96).

A diferencia del modelo pluralista, basado en el carácter esencialmente individualista de la sociedad, el modelo corporatista partía de la necesidad de que en un sistema político moderno existieran grupos organizados que representaran e intermediaran sus intereses con el Estado. Como resumen y de forma gráfica, en la tabla 3.1 se muestran las características básicas de las dos definiciones anteriores, contraponiendo los modelos corporatista y pluralista en base a las características numéricas, estructurales y relacionadas con el Estado, señaladas por Schmitter en dichas definiciones:

- El modelo corporatista se definiría por un limitado número de grupos de interés, no competitivos y jerárquicamente organizados, que ostentan la representación monopolística con relaciones institucionalizadas del grupo con el Estado.
- Por otra parte, el modelo pluralista se definiría por un número ilimitado de grupos de interés, que compiten entre sí, voluntariamente formados, no jerárquicos, e interactuando con el Estado sin una red formal establecida.

Así como el modelo pluralista trató de explicar la intermediación de intereses sobre cuatro premisas básicas, el *neocorporatismo* también intentó constituirse en nuevo modelo con estas cuatro premisas:

1.- La existencia de un número limitado de grupos de interés con relaciones institucionalizadas con el Estado.

El modelo *neocorporatista* (o corporatismo social) entendía que el sistema de intermediación del modelo pluralista, basado en las características de voluntariedad de afiliación y de fragmentación en el número de grupos de

interés, se correspondía con un sistema social y económico que ya había sido superado (Schmitter, 1974). Dicho modelo partía de que las asociaciones de interés ostentaban un papel esencial en las políticas de concertación social de algunos países europeos y que cumplían, no sólo una función de articulación de intereses, sino de participación activa en el proceso decisorio estatal, definiendo e implementando políticas públicas¹³.

Tabla 3.1. Conceptos yuxtapuestos sobre la intermediación de intereses en el modelo Corporatista y en el modelo Pluralista.

Características	Corporatismo	Pluralismo
Numéricas	Número limitado. Singular y no competitivos. Funcionalmente diferenciados	Número no especificado Múltiples y competitivos Autodeterminados, posibles solapamientos funcionales
Estructurales	Afiliación obligatoria. Organizados jerárquicamente.	Afiliación voluntaria No se organizan jerárquicamente.
Relacionadas con el Estado	Monopolio de la representación. Reconocidos o autorizados. Cierta control sobre la selección del líder y la articulación de demandas. Creados por el Estado y subsidiados por éste.	No ostentan el monopolio de la representación. El Estado no se involucra ni interfiere.

Fuente: Karr (2007) adaptado de Schmitter (1979)

Según el modelo *neocorporatista*, las asociaciones o grupos de interés participaban en el proceso de definición e implementación de las políticas públicas a través de un proceso de concertación con el Estado, y para que ese proceso tuviera éxito era necesario que su número fuera limitado; es

¹³ Esta doble función de los grupos de interés en la intermediación de intereses se definió por Schmitter(1989) como corporatismo 1 y corporatismo 2. El primero se refería a cómo los intereses se organizan para intermediar con el Estado, mientras que el segundo se centraba en

decir, que los interlocutores con el Estado fueran pocos, pero fuertes y bien estructurados, ya que así se conseguiría un mayor grado de certidumbre en el proceso y un mayor grado de cumplimiento de las decisiones o políticas que surgieran del mismo.

2.- El papel del Estado era principal y determinante respecto a los intereses en disputa.

Las relaciones institucionales con el Estado a través del proceso de concertación era una característica esencial en el modelo *neocorporatista*. Esta concertación suponía que entre el Estado y los grupos de interés existía una interacción, formal y/o informal, regular en contextos funcionalmente especializados y siempre con el acceso a dicha interacción privilegiado e incluso exclusivo de algunos grupos de interés. También se procuraba la consulta de dichos grupos antes de la deliberación legislativa, así como la paridad en la representación. Y para la adopción de decisiones era el consenso, y no el voto de la mayoría, el que se establecía como regla de decisión habitual.

3.- Los grupos de interés ostentaban la representación monopolística de dichos intereses.

El Estado, a través de la concesión a determinados grupos de interés específicos de un “*estatus cuasi público*” (Offe, 1981), y negándosela por tanto a otros, podía levantar barreras de entrada en la competición política y desarrollar un monopolio que, como consecuencia de dicho reconocimiento o autorización estatal y/o de la subsidiación de éstos, no era espontáneo en la intermediación de intereses.

Pero este reconocimiento monopolístico de la representación de intereses tenía una contrapartida: el Estado adquiría un cierto control sobre la

cómo los grupos de interés participaban en la definición e implementación de las políticas públicas (corporatismo social o *neocorporatismo*) y las decisiones estatales (*concertación*).

selección del líder de la organización correspondiente, así como en cómo se articulaban sus demandas.

4.- Los grupos de interés estaban organizados jerárquicamente y no eran competitivos.

A diferencia del modelo pluralista, el modelo neocorporatista consideró la organización como un elemento esencial que explicaba la capacidad de influencia de un grupo de interés en el resultado del proceso político. La estructura y la forma de la organización afectaban a la percepción misma de los intereses (Schmitter y Streeck, 1999).

Esta diferencia con el modelo pluralista también radicaba en que para los autores neocorporatistas, dado lo esencial de la organización, sólo podría hablarse de este modelo de intermediación de intereses, *strictu sensu*, cuando los intermediarios estuvieran organizados, es decir, cuando el proceso de deliberación les facultara efectivamente para representar los intereses colectivos de algún grupo, y asumieran la correspondiente responsabilidad de la decisión tomada (Schmitter 1989).

Según el modelo neocorporatista, para que las organizaciones de interés (especialmente las de carácter empresarial) pudieran cumplir el objetivo de representación que el sistema les demandaba, debían adaptar sus características organizativas y sus estrategias a las demandas y características de sus miembros o bases, y a las de sus interlocutores públicos y privados (Schmitter y Streeck, 1999). Se desarrollaron así por la literatura neocorporatista dos lógicas organizativas que podrían llegar a ser contradictorias, pero que debían compaginarse para que la estructura organizativa resultante de un grupo de interés fuera la adecuada:

- Por una parte, la estructura organizativa de un grupo se regía por la “*lógica de la afiliación o pertenencia*”, es decir, que la organización debía estructurarse teniendo en cuenta qué características poseían sus miembros (número de miembros y heterogeneidad de los

mismos, igualdad de acceso a los recursos, existencia de miembros dominantes, competición externa o interna, interdependencia, renovación de los miembros, cohesión social, grado de confianza y cooperación) y cuáles eran sus demandas (rentabilidad de la pertenencia a la organización y el crecimiento del sector). Esta lógica organizativa requeriría estructuras articuladas y ramificadas que reflejaran la fragmentación y la segmentación de los diversos intereses particulares.

- Por otra parte, la anterior lógica se debía compaginar con la “*lógica de la influencia*”, es decir, que la organización debía estructurarse de forma que pudiera ofrecer a sus miembros la posibilidad de ejercer influencia sobre las autoridades públicas. Por ello, dichas organizaciones debían adaptar su estructura organizativa a las características y demandas de sus interlocutores. Así, la propia estructura del Estado, su mayor o menor grado de descentralización, sería una circunstancia que las organizaciones podían tener en cuenta (o no), y podían crear estructuras organizativas que les permitieran relacionarse con más eficacia y eficiencia con dichos estadios multinivel. Esta lógica organizativa requeriría, a diferencia de la anterior, unas estructuras más unitarias e inclusivas que aunaran los intereses particulares y que permitieran expresar los intereses colectivos frente a sus interlocutores para así poder movilizarlos en su consecución.

La relación entre estas dos lógicas, que para los autores neocorporatistas no debía entenderse como un *juego de suma cero*, sino como un *juego de suma variable* ya que no se anulaban recíprocamente (Schmitter y Streeck, 1999) produciría que los grupos de interés tuvieran una estructura organizativa que tendiera a ser fragmentada y segmentada o, alternativamente, más inclusiva y unitaria.

Estas premisas básicas del modelo neocorporatista de intermediación de intereses también fueron objeto de críticas, lo que dio lugar a que se

produjera un “*estiramiento*” o redefinición del concepto de neocorporatismo. Los principales puntos objetables por la literatura especializada fueron los siguientes:

Crítica 1.- Existían numerosas variantes del concepto corporatismo o neocorporatismo, por lo que se carecía de la seguridad ontológica necesaria para alzarse como modelo alternativo al pluralista.

Esta falta de seguridad ontológica venía provocada porque el concepto corporatista o neocorporatista se consideró “*multiusos*” (Molina y Rhodes, 2002) al poder referirse a toda una serie de fenómenos:

- Una forma específica de representación o de intermediación de intereses (Schmitter, 1974).
- Un modelo de elaboración y formación de políticas públicas (Lehmbruch, 1977).
- Una nueva forma de organización de la economía, con un sistema económico en el que el Estado controla las actividades privadas a través de la burocracia y el intervencionismo (Pahl y Winkler, 1974).
- Un sistema específico de relaciones laborales o industriales asociado con la gestión pactada de la política global de salarios (Offe, 1981).
- Un sistema de control capitalista sobre la clase obrera (Jessop, 1979 o Panitch, 1979).

Se trataba, por tanto, de un problema esencial de aplicación del término, ya que no sólo se podía utilizar para caracterizar los elementos de un sistema político (poder: estructuras e instituciones; políticas: procesos y mecanismos; y decisiones) sino también a numerosos niveles de la política nacional (economía nacional, arenas políticas específicas, gobiernos subnacionales, sectores industriales, etc.).

Crítica 2.- La diferenciación que Schmitter (1974) había dibujado entre corporatismo social, aplicable a las sociedades industriales democráticas, y

corporatismo estatal, propia de sistemas fascistas, era errónea (Cox, 1981; Birnbaum, 1982).

Se criticaba al modelo neocorporatista argumentando que si en el corporatismo social (que era el aplicable según Schmitter a las sociedades democráticas) los grupos de interés controlaban al Estado, no habría diferencia alguna con el corporatismo estatal. Además, si el Estado “reconocía o autorizaba (si no creaba)” las unidades de representación de intereses (según la definición de Schmitter) es el Estado quien domina en última instancia, asegurándose la representación de determinados intereses, e incluso si elige negociar sus objetivos políticos (Cohen y Pavoncillo, 1987).

Por tanto, el modelo neocorporatista, aplicable según Schmitter (1974) a través de la definición de corporatismo social, no podría tener aplicación en las sociedades democráticas, según los autores que lo critican, al no poderse diferenciar de un corporatismo estatal.

Además, si en el neocorporatismo el papel del Estado era de dominación y preponderante, debería haberse explicado los intereses que movían al mismo a actuar de tal forma; es decir, no se explicaba a qué intereses se favorecía (Panitch, 1979; Jessop, 1979), y si el Estado debía servir a los intereses del capital (Westergaard, 1977).

Crítica 3.- El neocorporatismo se referiría una forma particular de Estado cuyo nivel de estudio no era meso o micro, sino macro.

El pluralismo (Heisler, 1979; Almond, 1983; Martin, 1983; Jordan, 1981, 1984) criticó que en el modelo neocorporatista el nivel de estudio era el nivel *macro*, es decir, el relativo a las relaciones tripartitas Estado-grupo-sociedad o clase. Este nivel macro se refería a aquellos intercambios políticos en las grandes cuestiones del sistema como la planificación nacional, las políticas fiscales y de renta, así como los pactos fiscales. Pero el neocorporatismo, según los autores pluralistas, no era adecuado para

estudiar las relaciones bipartitas Estado-grupo, relativas a un sector específico o a una rama de producción, es decir, las negociaciones en áreas definidas de políticas públicas (nivel *meso*), ni para estudiar la negociación de acuerdos contractuales semivinculantes con empresas individuales (nivel *micro*).

Por ello, para los autores pluralistas, el neocorporatismo podía definir una forma de Estado, pero no considerarse como modelo de intermediación de intereses.

Crítica 4.- El modelo neopluralista se basaba en una definición incorrecta del modelo pluralista e ignoraba las conclusiones empíricas que estos autores habían presentado.

Esta crítica planteaba que el concepto neocorporatista era innecesario para explicar la intermediación de intereses, ya que el modelo pluralista no negaba la existencia de grupos de interés, ni que todos ellos tuvieran el mismo acceso y poder (Hirst, 1987; Jordan, 1984), ni que inexistera una institucionalización de consulta formalizada en el proceso político (Jordan, 1981). Tampoco negaban la incidencia de los recursos del grupo de interés en el poder, así como el grado de organización y el tamaño de la misma (Truman, 1951; Eckstein, 1963; Finer, 1966).

Además, una nueva versión del pluralismo, el pluralismo reformado (al que nos referiremos en el apartado siguiente) aceptaba que se pudieran desarrollar estrechas relaciones entre grupos de interés y departamentos estatales, así como la elaboración sectorializada de las políticas (Jordan, 1984; Heisler, 1979; Rokkan, 1966).

Por tanto, para estos autores pluralistas, el neocorporatismo no añadía nada nuevo al modelo pluralista, por lo que éste era suficiente para explicar la intermediación de intereses.

Además de estos puntos principales, el concepto neocorporatista fue criticado por otros aspectos:

- Unos se centraron en la falta de análisis de las relaciones de igualdad-desigualdad de los intervinientes en las negociaciones con el Estado (Offe, 1981).
- En otros casos se basaron en que no se había entrado a estudiar el papel de la ideología en la formación de las políticas públicas (Hall, 1986).
- También se criticó que se ignoraba la importancia del papel del Estado como productor de políticas, con efectos reales sobre la estructura social y de intereses (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985).
- Además, el concepto seguía viendo al Estado de forma simplista y general, como un todo unificado y homogéneo (Birnbaum, 1982).
- Se criticaron como problemas conceptuales del neocorporatismo, las dificultades de medición y operativización, así como la confusión entre propiedades estructurales, es decir, las capacidades de los grupos fuertemente organizados de interactuar bajo los auspicios del gobierno, y los productos o propiedades de las políticas, es decir, las negociaciones de las diversas políticas públicas (Almond, 1983).
- El concepto neocorporatista tampoco explicaba la relación entre la estructura social y la formación de las asociaciones de interés (Crouch, 1979).

Ante las numerosas críticas vertidas sobre el *neocorporatismo*, se intentó su reconfiguración mediante estudios que intentaban demostrar, por una parte, la evidencia empírica de que era un modelo distinto al pluralismo, y por otra,

la relación entre el modelo neocorporatista y las decisiones económicas. Se intentó dotar de más indicadores cuantitativos al modelo (Coevers y van Veen, 1995; Mitchell, 1996), dando lugar a cuatro categorías de trabajos (Kenworthy, 2000):

- Los estudios sobre los grupos de interés, que estaban focalizados en la centralización, concentración y densidad de las organizaciones empresariales y laborales (Schmitter, 1981; Cameron, 1984; Wallerstein, Goleen y Lange, 1997; Hicks y Kenworthy, 1998).
- Los estudios sobre los marcos salariales, que estaban focalizados en la centralización, coordinación y cobertura de las negociaciones colectivas (Cameron, 1984; Bruno y Sachs, 1985; Calmfors y Driffill, 1988; Soskice, 1990; Layard, Nickell, y Jackman, 1991; Nickell 1997, Wallerstein, Goleen y Lange, 1997; Traxler y Kittel, 2000).
- Los estudios sobre la participación de los grupos de interés en el proceso de decisión política (Lehmbruch, 1984; Compston, 1997, 1998).
- Los estudios sobre los consensos económico-políticos (Keman, 1984; Paloheimo, 1984; Katzenstein, 1985; McCalumm, 1986; Crepaz, 1992).

Con estos estudios se pretendía evidenciar empíricamente la relación que según los autores neocorporatistas existía entre las economías corporatistas y los altos niveles de productividad y de crecimiento de la inversión, contraponiéndose a las economías “conflictivas” o pluralistas (incluidas Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña) donde estos incrementos no se producían (Gordon, 1996).

Pero este intento de redefinir el neocorporatismo a través de estudios empíricos no obtuvo el éxito esperado, sobre todo partir de los años 90 del siglo XX, cuando la influencia en la economía de las políticas neoliberales y

la erosión de las estructuras de concertación corporativa hizo que muchos de estos trabajos fueran revisados (Therborn, 1992; Glyn, 2001).

Como hemos podido comprobar, ni el modelo *pluralista* ni el modelo *neocorporatista*, con sus diferentes variantes y adaptaciones, han podido explicar por sí solos la relación Estado-sociedad y, en particular, el fenómeno de la intermediación de intereses.

No obstante, y para concluir este apartado, resumiremos sucintamente los diferentes beneficios y desventajas (tabla 3.2) que la literatura científica ha aportado y discutido sobre ambos modelos:

- Los defensores del modelo pluralista han enfatizado que los grupos de interés hacen que la sociedad esté más involucrada con el proceso político, sirven para educar a los ciudadanos en los asuntos públicos, contienen el dominio de los intereses individuales, y proveen de información especializada a las instituciones gubernamentales (Dahl, 1993). Las desventajas que se le critican al mismo provienen de que el grupo de interés ganador influirá en todo el sistema, que puede existir una obstrucción mutua de los grupos, que no tiene en cuenta el producto (*output*) del sistema, y que los intereses no organizados no encuentran incentivos para seguir en el sistema.
- Por su parte, los defensores del neocorporatismo han destacado que los intereses mantienen una influencia equilibrada e igual a través de las relaciones trilaterales, que dichos intereses agrupados apoyan al gobierno y procuran la gobernabilidad del mismo, y destacan el objetivo del bien común como principal para la concertación tripartita (Schmitter, 1993; Streeck, 1994). Como desventajas se ha alegado el poco incentivo de participación ciudadana y la aparición de los cárteles de élites, la exclusión de los intereses no organizados de las relaciones trilaterales, el carácter asimétrico de la influencia de los

grupos de interés, y la amenaza que supone dichos grupos a la neutralidad del Estado (Abromeit, 1993; Lehbruch, 1979).

Tabla 3.2. Beneficios e inconvenientes del corporatismo y el pluralismo como sistemas de intermediación de intereses

	Neocorporatismo	Pluralismo
Ventajas	<p>Influencia de los intereses equilibrada e igual a través de las relaciones trilaterales.</p> <p>Apoyo al gobierno y a la gobernabilidad a través de intereses agrupados y comprobados.</p> <p>El bien común como el principal objetivo de la concertación tripartita.</p>	<p>Implicación y educación política del ciudadano.</p> <p>Prevención de la dominación de un interés singular.</p> <p>Provisión de información especializada.</p>
Inconvenientes	<p>Baja participación y cárteles de élite.</p> <p>Relaciones trilaterales que excluyen los intereses no organizados.</p> <p>Poder asimétrico con las relaciones trilaterales.</p> <p>Las relaciones institucionalizadas con el Estado amenazan su posición neutral</p>	<p>El ganador se lleva todo el sistema.</p> <p>Obstrucción mutua de los intereses.</p> <p>Articulación simple de los intereses (sólo una orientación hacia el <i>input</i>, no hacia el <i>output</i>).</p> <p>Abandono de los intereses no organizados.</p>

Fuente: Karr (2007) compilado de Abromeit, 1993; Czda, 1992, 1994; Dahl 1993; Jochem y Siegel, 2003; Lehbruch, 1979; Lijphart, 1999; Reutter, 2001; Schmitter, 1993; Streeck, 1994; Teuber, 2001; Traxler, 1990.

Como hemos señalado al iniciar este capítulo, ante las numerosas dificultades ontológicas de los modelos pluralista y corporatista para explicar la relación entre el Estado y las asociaciones de intermediación de intereses, surgió el concepto de “*Policy Networks*” o redes de políticas públicas (Marsh y Rhodes, 1992), cuyo análisis ha llegado a ser la interpretación dominante. Nuestro propósito es adentrarnos en este nuevo concepto, no sin antes comprobar si entre el modelo pluralista y el modelo

neocorporatista existe un punto o franja de convergencia, es decir, un ámbito común en el que las diferencias entre ambos no son esenciales ni principales sino de mera matización de sus características.

El pluralismo reformado ¿punto o franja de convergencia entre el modelo pluralista y neocorporatista?

En los dos apartados anteriores hemos analizado las principales características de dos de los modelos de intermediación de intereses: el pluralista y el neocorporatista. Como hemos comprobado, las críticas vertidas sobre ellos por la literatura especializada provocaron nuevas versiones que matizaron sus premisas argumentales principales. Estas matizaciones, que se han ido incorporando a ambos modelos, podrían conducirnos a una aparente aproximación entre los mismos, lo que nos lleva a cuestionarnos si se ha producido un punto o franja de coincidencia entre ambos.

A esta cuestión daremos respuesta analizando un concepto que, aparentemente, pueden resultar confuso, y que fue aportado por la literatura científica con ocasión de las críticas vertidas al pluralismo: *el pluralismo reformado*.

Con el concepto *pluralismo reformado* se pretendía reconocer por parte de algunos autores pluralistas (Richardson y Jordan, 1979) que las relaciones entre el gobierno y los intereses no eran, como postulaba el pluralismo, completamente abiertas sino que, a menudo, estaban institucionalizadas y que ciertos grupos eran excluidos de dichas relaciones. El Estado era un conjunto de *policy arenas* (arenas políticas) en el que, a diferencia del modelo *neocorporatista*, no todas podían estar dominadas por grupos o intereses económicos/empresariales.

La diferencia con el *neopluralismo* radicaba en que el *pluralismo reformado* postulaba que, no sólo los intereses económico/empresariales (empresas y corporaciones) podrían llegar a dominar un área política, sino que otros

grupos de interés y no sólo las empresas o corporaciones, intentarían capturar esa área.

La institucionalización de las relaciones entre los grupos de interés y el Estado se realizaba, según el pluralismo reformado, a través de la creación de comunidades políticas donde existiría “*cooptación y un estilo de consenso*” (Richardson y Jordan, 1979). Sin embargo, esta forma de elaborar la política pública podría no aplicarse a todos sectores de la misma, ya que existiría:

(...) flexibilidad en el sistema, no todos los grupos son activos en todos los aspectos de un área (...). En diferentes aspectos de la política se ven implicados conjuntos diferentes de participantes. Mientras que algunos grupos son una parte importante de la “*clientela legitimada*” del departamento, otros gozan de una coexistencia menos confortable con el mismo. De esta forma no es posible proporcionar una lista estática y exhaustiva de los grupos de la comunidad a la manera del clásico “*triángulo de hierro*” (Jordan, 1981).

La institucionalización propuesta por el *pluralismo reformado* se concretaba en la creación de redes estables de clientelas en las que ciertos grupos de interés tendrían relaciones rutinarias con el Estado mediante acuerdos formales e informales (Jordan y Richardson, 1982) dando como resultado que los límites entre los grupos de interés privados y el sector público se diluyeran (Laumann y Knoke, 1987). Según el grado de formalización (es decir, de institucionalización) estas redes podían configurarse a través de dos canales:

- Una comunidad primaria (*policy community*), en la que las relaciones entre los intereses y el departamento estatal correspondiente son muy estrechas y de acceso limitado (Richardson y Jordan, 1979). Se trata de una red en la que hay un interés estatal de relacionarse de manera regular con un grupo (o unos pocos grupos) y no hay una

entrada continua de nuevos grupos en el proceso político, porque con ello se incrementaría el conflicto a través de demandas extras. Los grupos implicados en esta comunidad primaria participan día a día en las discusiones políticas y en la definición de los asuntos.

- Una red de asuntos o *issue network* (Hecló, 1977) en la que las relaciones son mucho más abiertas, con grupos que entran y salen de la arena política (Hecló, 1977). Esta red es reconocida oficialmente por el correspondiente departamento estatal y a menudo estaría implicada en las consultas realizadas por éste. En esta comunidad secundaria podría haber muchos grupos implicados pero no todos tienen el mismo acceso e influencia. En la mayoría de los casos, esta comunidad secundaria estaría integrada por unos grupos gracias a la sanción de la comunidad primaria y, por ello, han de aceptar sus reglas.

Pero el pluralismo reformado no se alejó completamente de los elementos básicos del modelo pluralista y consideró que, si bien en una red o comunidad determinada un grupo o interés pudiera influir o dominar, en otras redes o comunidades estos mismos grupos o intereses no serían dominantes ni influirían en las mismas, por lo que se aseguraría así que en el conjunto del sistema todos los intereses se tuvieran en cuenta. De este modo, se produciría un solapamiento de intereses y se contrarrestarían unos intereses en una determinada área política con los intereses de otra área política.

Así como el *pluralismo reformado* trataba de adaptar el modelo pluralista a la constatación de que en determinadas áreas existen unos actores públicos y privados que pueden dominar o influir en el proceso político, el *pluralismo corporativo* adaptaba dicho modelo a los sistemas políticos del norte de Europa (Austria, Suecia Noruega, Dinamarca u Holanda) en los que la representación y la participación de los grupos e intereses en los procesos de la política pública era una práctica habitual (Rokkan, 1966). Sus características básicas eran:

- La existencia de una estrecha relación entre los grupos de interés y los departamentos ministeriales.
- La elaboración sectorializada de las políticas públicas, en la que el diálogo entre los grupos era fundamental.
- La adopción de grandes acuerdos en el marco de dichos sectores.

Por tanto, el *pluralismo reformado* y el *pluralismo corporativo* mantenían rasgos comunes con el pluralismo *clásico* y, en cierta medida, se acercaban también a ciertos aspectos del neocorporatismo.

3.- Los “*policy networks*” como modelo explicativo de la intermediación de intereses.

A continuación trataremos del análisis de redes que es el modelo que seguiremos en esta investigación, ya que es el que explica, de forma más completa, la intervención del Estado en un sector público.

El análisis de redes (*policy network*) surge en los años ochenta del siglo XX como un marco analítico nuevo con el objetivo de superar las limitaciones de las teorías centradas en la sociedad, y supone la unión entre perspectivas distintas que rompe con la forma de entender las políticas públicas en términos excluyentes de intereses e instituciones como factores explicativos. Para esta perspectiva, existen unas pautas de interacción de intercambio y de negociación entre actores públicos y privados en un marco institucional concreto a los efectos de cooperar para la dirección y gestión de los asuntos públicos de un área sectorial determinada.

Este análisis de redes no es totalmente nuevo, ya que comparte principios básicos de la teoría de grupos, como el pluralismo, en cuanto a la idea de interacción y conflicto de intereses, y también del neoinstitucionalismo en cuanto a la importancia del papel del Estado y las instituciones en la vida política.

Un *policy network* es un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente para alcanzar objetivos comunes respecto a una política determinada (Chaqués, 2004). La interdependencia supone una serie de relaciones estables entre diversos actores con la finalidad de conseguir unos objetivos políticos. Estos actores pueden ser muy diversos (funcionarios, miembros del Gobierno, representantes de grupos de interés, grupos de expertos, medios de comunicación) formándose entre ellos una comunidad o un foro especializado en el que intercambian recursos e información, elaboran y discuten propuestas, negocian, y acaban perfilando las decisiones políticas. Se trata por tanto de una forma de estructuración de la intermediación entre actores públicos y privados con el fin de llevar a cabo determinados objetivos de las políticas públicas.

El contexto en el que interactúa el *policy network* implica una colaboración entre el Estado y los grupos de interés, y rompe con la idea del Estado como definidor autónomo de las políticas públicas ya que, si bien aumenta su capacidad de intervención en la sociedad, también aumenta su dependencia respecto a los grupos de interés implicados en las cuestiones en las que interviene (Mann, 1993; Tilly, 1992). La novedad del análisis de redes reside en poner de manifiesto la diversidad de las formas de cooperación e intercambio entre actores públicos y privados en un subsistema político. Es decir, que cada política pública genera su propio entramado de actores, se estructura a través de canales institucionalizados propios y sigue una dinámica distinta en la que puede predominar el conflicto o el consenso en torno a los objetivos y estrategias a seguir a lo largo del tiempo (Chaqués, 2004).

Por tanto, no existe una forma única de entender las interacciones entre el Estado y las asociaciones de intermediación de intereses, entre los actores públicos y privados, como sugieren las perspectivas anteriores, sino formas diversas de interrelación entre dichos actores, dependiendo de la arena política.

En este apartado analizaremos los *policy networks* introduciendo en primer lugar los antecedentes históricos de este modelo para, a continuación conectar este análisis de redes con el pluralismo y el neocorporatismo. Analizaremos también la tipología de *policy networks* y los cambios que pueden producirse en los mismos.

Introducción

La interacción entre los actores públicos y privados ha sido objeto de estudio antes de la utilización del concepto de redes que estamos analizando. Diversas aportaciones se han ido sedimentando a lo largo de los años y han desarrollado ideas con una influencia importante en análisis posteriores. Nosotros haremos referencia a tres autores que trataron de explicar esas interacciones, aunque desde puntos de vista distintos, y cuyos estudios son la base de perspectivas ulteriores: Truman, Heclo y Lowi.

Uno de los primeros autores que se refiere a la existencia de subsistemas de gobierno a nivel sectorial fue Truman (1951). Dichos subsistemas se concibieron por Truman como un conjunto de actores que participaban en un proceso complejo de acuerdos formales e informales dentro de áreas políticas definidas. Como podemos comprobar, el elemento esencial de este planteamiento es la sectorialización de las áreas políticas. En dichos sectores los actores, públicos y privados, interactúan e intermedian sus intereses al objeto de conseguir una serie de acuerdos sobre la política sectorial concreta.

Además de esta idea planteada por Truman de los subsistemas de gobierno a nivel sectorial, Heclo (1974) planteó un concepto importante para el análisis de redes: las redes en torno a problemas (*issue network*). Su planteamiento es que en toda arena política existe una pluralidad de participantes, de actores públicos y privados que se movilizan con el objetivo de influir en la decisión final, y que esa movilización se produce, de forma constante, tanto en el interior de la estructura de la red como fuera de la misma, en este caso intermediando con otros grupos de su entorno,

siendo casi imposible delimitar la red de su entorno (Jordan y Schubert, 1992). En las redes en torno a problemas nadie controla dicha red y es difícil identificar a los actores dominantes de la misma.

El tercer autor que trató de explicar las interacciones entre actores públicos y privados fue Lowi (1964) quien también hizo referencia a los subsistemas de gobierno para referirse a las pautas de interacción de los mismos en áreas políticas sectoriales. Pero en su caso, los actores provenían del poder ejecutivo, del legislativo, y de los grupos de interés. Esto conforma los “*triángulos de hierro*”, entendidos por Lowi como gobiernos privados, en los que la diferencia entre lo que es público y lo que es privado no está claramente definida y en los que las decisiones son tomadas por un grupo limitado de actores. Como consecuencia de ello, el carácter sectorial determina la creación de coaliciones duraderas entre los actores, predecibles y duraderas, en las que hay pocos participantes, poco visibles al resto de actores y con un acceso restrictivo a alternativas diferentes a los problemas de dicho sector.

El análisis de Lowi (1964, 1972) niega una forma única que identifique las interacciones entre los actores públicos y privados, ya que no existe una estructura de poder única. Ésta dependerá del sector o arena política donde se desarrolle, ya que cada arena política desarrollará una estructura diferente, con dinámicas y actores específicos. Por ello, para Lowi, lo más relevante para el investigador es identificar esas arenas y formular hipótesis acerca de su funcionamiento y la distribución de poder existente¹⁴.

El análisis de redes se ha ido desarrollando por la literatura científica siguiendo a estos autores, y en particular a Lowi, en cuanto que se parte de la idea de sectorializar el análisis y establecer las tipologías que predominan

¹⁴ Lowi (1964) establece una tipología de políticas públicas dependiendo de la coerción que ejerce el Estado: las políticas distributivas (con una participación dominante de unos pocos grupos de interés que interactúan para apropiarse de la decisión estatal), las redistributivas, las reguladoras y las constitutivas. De todas ellas, las políticas distributivas son, para Lowi, aquellas en las que el Estado ocupa un papel secundario frente a los grupos de interés, creándose una situación de captura o dominio por parte de un grupo reducido de actores.

en cada nivel sectorial. En un sector, las interacciones entre los actores pueden seguir una dinámica más pluralista en la que participen diversos grupos de interés en un proceso de negociación abierta, o por el contrario, puede caracterizarse por una dinámica neocorporatista en la que el proceso de negociación es cerrado y en el que participan un número reducido de actores que toman decisiones al margen del resto de intereses. Se trataría, por tanto, de una cuestión abierta y empírica (Chaqués, 2004) que debería analizarse a través de investigaciones concretas.

Análisis de redes, Pluralismo y Neocorporatismo

El estudio de Richardson y Jordan (1979) marca un punto de inflexión en el análisis de la intermediación de intereses. Estos autores parten de la idea de que el proceso de elaboración de una política pública se compone de grupos fragmentados de subsistemas, es decir, grupos verticales o segmentos en los que intermedian un conjunto diferente de grupos organizados, y generalmente impenetrable para otros grupos no reconocidos. Utilizan el concepto de *policy community* (al igual que Hecló y Wildavsky, 1974) para referirse al conjunto de relaciones interpersonales entre actores públicos y privados en áreas políticas concretas.

Esta concepción de *policy community* supone una superación del modelo pluralista de intermediación de intereses, por cuanto considera la relevancia del análisis del Estado como un actor central, si no el más importante, en el proceso de elaboración de las políticas públicas, ya que según Richardson y Jordan (1979):

- Por una parte, una *policy community* reduce el conflicto potencial y real entre actores, hace la política más predecible al definir de antemano los participantes, los cuales ya conocen las demandas y soluciones potenciales a los problemas que se pueden plantear, y la definición y puesta en práctica de la política se transforma en una relación más rutinaria y cerrada.

- Por otra parte, la creación de una *policy community* puede ser un instrumento de exclusión a través del cual un departamento puede imponer barreras de entrada a la participación, no sólo de otros grupos organizados, sino también de otros departamentos que pudieran tener algún interés en su área de trabajo (Smith, 1993).

Este carácter cerrado de la *policy community* puede transformarse en lo que Hecló definió como redes en torno a problemas (*issue networks*) como consecuencia de distintos factores, como el resultado de un cambio de gobierno o la aparición de un problema nuevo. Estos autores consideran que, si bien el proceso de interacción e institucionalización puede estar limitado a ciertos grupos de interés, a largo plazo se pueden producir factores compensatorios que equilibren el poder de influencia de unos grupos sobre otros.

Pero además de constituir una superación del modelo pluralista y aproximarse al *pluralismo reformado*, la *policy community* también supone una superación del modelo neocorporatista al poner el énfasis en el nivel sectorial de análisis y en la diversidad de formas de intermediación de los intereses en cada uno de dichos niveles sectoriales. Respecto al primer aspecto, el neocorporatismo supone un análisis a nivel macro, centrado en el ámbito nacional, incapaz de captar las diversas relaciones Estado-grupos de interés (Chaqués, 2004). Esto contradice los análisis y estudios mesocorporatistas (Cawson, 1989) que ponen de manifiesto la diversidad de pautas de intermediación de intereses, siendo el neocorporatismo una de las posibles formas que puede tomar las relaciones entre las estructuras estatales y los intereses sociales.

Otros análisis posteriores (Atkinson y Coleman, 1989) utilizan el concepto de redes de políticas públicas (*policy networks*) para identificar la institucionalización de las relaciones Estado-sociedad a nivel sectorial. Posteriormente Atkinson y Coleman (1989) analizan los factores que contribuyen a la movilización de las organizaciones de intereses, la capacidad del Estado para imponer sus intereses, las pautas de

negociación entre los actores públicos y privados que participan en la interacción y la gestión de los temas públicos en sectores concretos.

Como hemos señalado anteriormente, el análisis de redes se desarrolla en los años ochenta del siglo XX, e intenta romper con la confrontación entre pluralismo y neocorporatismo (Chaqués, 2004) y establecer un punto de unión entre ambas perspectivas, cuyas características son:

- La sectorialización como unidad de análisis. La investigación en el análisis de redes se centra en el ámbito sectorial al objeto de captar las peculiaridades de cada uno de dichos sectores, es decir, qué organizaciones públicas y privadas interactúan, cuáles son las pautas de negociación, la frecuencia de las reuniones, las diferencias en la concentración de poder y autonomía del Estado, etc.
- La preeminencia del análisis del Estado como un actor central. Esta característica constituye un punto de contacto importante con el neoinstitucionalismo (Weir y Skocpol, 1985, Steinmo et al., 1995). El Estado se convierte en una variable explicativa básica, a diferencia del pluralismo y del neocorporatismo, ya que en el primero si bien no niegan la importancia del Estado, no le dotan de la importancia explicativa que sí le atribuye el análisis de redes, y en el segundo no se analiza el Estado como organización.
- La importancia del factor institucional en el proceso de intermediación y de elaboración de las políticas públicas. En toda red de políticas existe un marco institucional y específico en el que interactúan diferentes organizaciones públicas y privadas para gestionar problemas sociales. Las reglas del juego condicionan cómo participan dichos actores, cómo definen sus objetivos y estrategias y cómo se relacionan entre ellos. El contexto institucional ha de analizarse junto al grado de movilización de los grupos de interés y la autonomía del Estado, ya que la posición que ocupa un grupo en el *policy network* será importante para comprender la capacidad del

mismo para movilizarse y obtener el monopolio de la representación, así como la consecución de sus objetivos.

- La interpretación del análisis de redes de forma no homogénea. Existen diferencias en la literatura especializada sobre la definición de las redes de políticas y en la metodología a utilizar, pudiendo distinguir:
 - Las redes políticas como instrumento heurístico a través del cual se definen las pautas de interacción entre el Estado y los grupos de interés. El objetivo de este enfoque es describir la diversidad de las pautas de intermediación de intereses, sin atribuir al concepto valor teórico alguno (Rhodes y Marsh, 1992; Smith, 1993). Esta definición corresponde a la perspectiva politológica de las redes políticas, en el que se trata de un mero instrumento sin contenido en sí mismo (Rhodes, 1988; Rhodes y Marsh, 1992; Smith, 1993; Marsh, 1998) y en el que se describen las diversas pautas de interacción, pero ello no ha de suponer necesariamente una mejora de la forma de gobernar. En cuanto a las técnicas de investigación, este enfoque utiliza predominantemente técnicas cualitativas, desarrollando tipologías con el objetivo de sistematizar las formas de intermediación de intereses y realizar comparaciones entre países, sectores y a lo largo del tiempo (John, 1999).
 - Las redes políticas como una nueva forma de gobierno (Marin y Mayntz, 1991) capaz de solucionar la crisis de gobernabilidad que afecta a las democracias occidentales. Esta definición corresponde a la perspectiva sociológica de las redes sociales en el que se enfatiza la capacidad de las mismas para reducir las consecuencias disfuncionales derivadas de otras formas de gobierno: mercados y jerarquías. La creación de políticas públicas superaría estas limitaciones

al permitir, de forma intencionada, la producción de resultados colectivos, a través de una negociación basada en la comunicación y la confianza mutua. Esta definición de las redes políticas se sitúa en un plano normativo, describiendo una forma ideal de discutir y analizar los problemas de cada sector político. Como técnicas de investigación utilizadas predominan las técnicas cuantitativas con las que se pretende llegar a resultados objetivos y generalizables (Laumann y Knoke, 1987).

En resumen, el análisis de redes supone una superación de los enfoques pluralista y neocorporatista (ver tabla 3.3) que enfatiza el carácter sectorial de los análisis al objeto de captar las diversas pautas de interacción entre el Estado y los grupos de interés a lo largo del tiempo.

Tipologías de redes de políticas

Como hemos visto anteriormente, el análisis de redes tiene entre sus objetivos identificar y clasificar la diversidad de formas de interactuar de los actores en un nivel sectorial. Para la consecución de este objetivo se utiliza como instrumento la definición de tipologías ya que, a partir de una serie de dimensiones comunes, se realizan generalizaciones y, una vez definidas, permiten comprobar las hipótesis de investigación.

Han sido diversas las dimensiones que la literatura ha tenido en cuenta al elaborar una tipología de redes de políticas (Rhodes y Marsh, 1992; Atkinson y Colema, 1989; Van Waarden, 1992). Con carácter previo cabe señalar que la literatura especializada no es pacífica sobre las distintas tipologías de redes de políticas. Hay autores que utilizan la Teoría del Estado tradicional para identificar modelos ideales (Atkinson y Coleman, 1989; Van Waarden, 1992), y otros que utilizan conceptos nuevos (Rhodes y Marsh, 1992).

Tabla 3.3. Diferencias entre pluralismo, neocorporatismo y análisis de redes

	Pluralismo	Neocorporatismo	Análisis de redes
Idea de partida	Las políticas son el resultado del conflicto entre intereses contrapuestos.	Las políticas son el resultado de acuerdos cerrados de carácter tripartito, en los que participan intereses contrapuestos	Las políticas son el resultado de la interacción constante entre el Estado y los grupos de interés. Se caracteriza por la diversidad y desagregación del análisis en sistemas políticos.
Actores	Diversidad de grupos de interés.	Limitado a grupos con organizaciones fuertes y cohesionadas.	Limitado a un número reducido de actores en cada subsistema político.
Proceso político	Abierto, libre de restricciones a la participación en la definición de la agenda y formulación de alternativas.	Cerrado, monopolizado por pocos actores que participan en una negociación cerrada en la formulación y desarrollo de las políticas.	Negociación constante entre actores. Puede adoptar formas diversas en cada sector de actividad, aunque existe cierta tendencia a la creación de redes cerradas.
Decisiones	Resultado de la lucha e interacción de grupos de interés. El Estado actúa como árbitro del conflicto.	Resultado de acuerdos en los que el Estado participa de forma activa. El Estado legitima la participación de los grupos de interés.	Resultado del intercambio de recursos e información de forma permanente entre organizaciones gubernamentales y grupos privados.
Poder	Disperso. Existen contrapesos que limitan la concentración de poder.	Concentrado en pocos actores. La desigualdad en el acceso está institucionalizada.	Depende de las características de la red, aunque se entiende que existe una tendencia a la concentración de poder.
Papel del Estado	Árbitro.	Mediador.	Promotor / Mediador.

Fuente: Chaqués (2004)

Rhodes y Marsh (1992) elaboran una tipología en la que distinguen la *comunidad política* y las *redes en torno a problemas*, utilizando cinco dimensiones (ver tabla 3.4): (1) el número de participantes; (2) el tipo de interés (económico, profesional, empresarial, ecológico); (3) el grado de integración de los participantes, teniendo en cuenta la frecuencia de las reuniones, consultas y entrevistas entre los actores públicos y privados, la continuidad de los participantes, valores y formas de interacción, y el consenso frente a los problemas; (4) la distribución de recursos entre los actores (legales, económicos, humanos, información) y en el seno de cada una de las organizaciones (grado de movilización de sus miembros, monopolio de la representación de los intereses de un grupo); (5) y la distribución de poder que domina la relación.

Para Rhodes y Marsh (1992) la *comunidad política* estaría formada por pocos actores, con un grado de movilización elevado, con intereses profesionales y económicos, con unas relaciones de poder entre los actores públicos y privados simétricas, con múltiples funciones (de control de la agenda, definición de problemas, formulación de estrategias, toma de decisiones, gestión de la política pública), con una frecuencia de interacción elevada y a través de un marco institucional específico, con un grado de integración elevado, y con cohesión y consenso en torno a objetivos y estrategias (relación de poder de suma positiva).

Por su parte, una *red en torno a un problema (issue network)* está formada por numerosos actores que responden a intereses diversos y contrapuestos entre sí, el grado de movilización de los actores es débil, lo que limita su legitimidad para la defensa de sus intereses, la distribución de recursos es asimétrica, y no existe un predominio claro a favor de ninguno de ellos, el grado de centralización de poder en el actor público es limitado con conflictos permanentes, reduciendo la integración de la red, predomina la falta de consenso y la inestabilidad en las relaciones entre los actores públicos y privados (relación de poder de suma negativa).

Tabla 3.4. Tipología de redes de políticas de Rhodes y Marsh

Dimensión	Comunidad política	Redes en torno a problemas
1. Número de participantes	Muy limitado. Algunos grupos son excluidos.	Amplio.
2. Tipo de interés	Económico / Profesional.	Existen muchos tipos pero no domina ninguno.
3. Integración		
<i>Frecuencia de contactos</i>	Elevada y de alta calidad.	Los contactos fluctúan.
<i>Continuidad de participantes</i>	Elevada.	Acceso variable.
<i>Consenso</i>	Elevado. Los participantes comparten valores básicos.	Existe un cierto acuerdo pero el conflicto está presente.
4. Recursos		
<i>Distribución de recursos dentro del policy network</i>	Todos los participantes tienen recursos que intercambian en un plano de igualdad.	Los recursos son limitados y se distribuyen de forma desigual.
<i>Distribución de recursos en las organizaciones participantes</i>	Grado de movilización elevado. El líder de la asociación ejerce control sobre sus miembros.	Bajo grado de movilización. Capacidad para controlar a los miembros del grupo
5. Distribución de poder	Existe equilibrio. Relación de poder de suma positiva.	Poder desigual. Relación de poder de suma negativa.

Fuente: Rhodes y Marsh (1992)

La segunda tipología es la utilizada por Atkinson y Coleman (1989) que distinguen entre seis tipos ideales de redes políticas (ver tabla 3.5) a partir de tres dimensiones: (1) concentración del poder dentro del Estado; (2) autonomía del Estado con respecto a los actores privados; (3) grado de movilización de los actores privados. Los tipos de redes resultantes van, desde una red de carácter pluralista, que se caracteriza por la competencia continuada entre grupos de interés, ninguno de los cuales tiene poder para monopolizar la representación de los intereses privados ante el Estado, y con un grado de concentración de poder bajo, hasta una red corporatista, que se caracteriza por el carácter cerrado de las negociaciones entre el Estado y uno o pocos grupos de interés, que interactúan entre sí en la formulación, decisión y gestión de las políticas públicas.

Además de estos extremos de pluralismo y corporatismo, Arkinson y Coleman (1989) utilizan conceptos como pluralismo de parentela (en el que una familia o grupo controla al Estado y a los grupos de interés).

Van Waarden (1992) propuso una tipología en la que se detallan las dimensiones y propiedades de cada *red política* y en la que se incluyen los tipos de relaciones Estado-sociedad.

Su objetivo era ofrecer una visión sistemática y organizada de las dimensiones a considerar para definir una red política, teniendo en cuenta las aportaciones realizadas hasta el momento. Propuso siete dimensiones: actores, funciones, estructura, institucionalización, normas de conducta, relaciones de poder y estrategia de los actores. No obstante, el propio Van Waarden consideró que las dimensiones presentadas por su tipología eran excesivas y prácticamente imposibles de aplicar empíricamente, y por ello, seleccionó tres de las siete dimensiones que propuso, y que consideró especialmente relevantes para distinguir los tipos de redes: el número y tipo de actores, la función que realiza la red, y las relaciones de poder Estado-sociedad. En este modelo abreviado, Van Waarden elimina la autonomía del Estado ya que lo considera una consecuencia del tipo de relación.

Tabla 3.5. Factores que definen un Policy Network según Atkinson y Coleman

Estructura Estatal					
Movilización de intereses empresariales	Bajo	Autonomía elevada Concentración elevada	Autonomía reducida Concentración elevada	Autonomía elevada Concentración reducida	Autonomía reducida Concentración reducida
		Estatismo de Estado	Pluralismo	Pluralismo	Pluralismo de parentela
	Alto	Concertación	Pluralismo clientelar	Corporatismo	Pluralismo dominado por la industria

Fuente: Atkinson y Coleman (1989)

Como hemos comprobado, los autores especializados discrepan sobre las diferentes tipologías de redes. A los efectos de esta investigación, y como hemos adelantado en el primer capítulo, la tipología que utilizaremos es la clasificación de Atkinson y Coleman (1989), posteriormente desarrollada por Van Waarden (1992) y Coleman y Perl (1999), y aplicada en España por Chaqués (2002) en un estudio de carácter sectorial sobre el sector farmacéutico, teniendo en cuenta las dimensiones e indicadores señaladas en la tabla 1.2. Es decir, distinguiendo entre dirección estatal o autonomía del Estado, concertación, pluralismo, clientelismo, corporatismo y pluralismo de parentela.

El cambio en los policy network

La continuidad y el cambio en los *policy networks*, y en consecuencia, del sistema de intermediación de los intereses, se pueden analizar desde diversas aportaciones teóricas (Kingdon, 1995; Hall, 1986; Sabatier, 1999; Skocpol, 1989; Atkinson y Coleman, 1989). En todas ellas, las variables exógenas (cambios de gobierno, crisis económica, transformación tecnológica, catástrofes, etc.) se configuran como el motor del cambio, pero no explican, por sí solas el porqué de dicho cambio (Chaqués, 2004).

Respecto a estos factores externos, Sabatier (1988) distingue entre factores externos *estables* (que mantienen un grado de continuidad elevado a lo largo del tiempo: los atributos básicos de un bien o problema público, la distribución de recursos naturales en un territorio, los valores culturales y la estructura social y la estructura legal e institucional del Estado) y factores externos *dinámicos* (que pueden variar de forma sustancial a lo largo de un periodo relativamente corto: los cambios en las condiciones socioeconómicas y tecnológicas, los cambios en el contexto político en el que se desarrolla la acción y el cambio cultural de una sociedad en cuanto a valores y percepciones que se transforman en realidad política).

Pero no todos los cambios tienen la misma importancia. Por eso Hall (1993) distingue tres tipos de cambios:

- Un cambio de primer nivel, que supone una transformación en las características o aspectos técnicos de los instrumentos utilizados para alcanzar un objetivo concreto.
- Un cambio de segundo nivel, que supone una modificación en los instrumentos utilizados para alcanzar ese objetivo concreto.
- Un cambio de tercer nivel, que supone transformar los objetivos de la política pública y refleja la adopción de un paradigma nuevo.

A este respecto Sabatier (1988) propone un esquema similar al de Hall (1993) sobre la intensidad del cambio, distinguiendo tres niveles distintos:

- Un núcleo trascendente, formado por los axiomas normativos y ontológicos que abarcan a todos los subsistemas políticos, y cuya posibilidad de cambio es difícilmente posible, ya que los actores comparten esos valores sobre los que existe un nivel de consenso elevado.
- Un núcleo político, formado por las posiciones políticas fundamentales respecto a las estrategias para alcanzar objetivos básicos en un sector concreto, en el que puede haber división o cohesión, y que pueden irse adaptando de forma lenta y gradual a los cambios del contexto.
- Los aspectos secundarios, formados por decisiones instrumentales e información, que afecta a una parte del sector político concreto (normas administrativas, distribución del presupuesto, interpretación y revisión del marco legal), en los que la cohesión es menor y, por tanto, su transformación es relativamente fácil de realizar.

Las aportaciones teóricas sobre el cambio en las políticas públicas son variadas, pudiendo destacar las nociones de ideas y comunidades de expertos (Hall, 1993; Haas, 1992; Kingdon, 1995), las ventanas de oportunidad política (Kingdon, 1995), las coaliciones de defensa (Sabatier, 1988, 1999) y el análisis neoinstitucionalista (Skocpol y Weir, 1985; Skocpol et al., 1989; Skocpol, 1989):

- La primera aportación considera que la transformación de las políticas públicas no sólo ha de tener en cuenta los intereses sino también las ideas (Hall, 1993). Si existen diversas formas de entender los problemas y ninguna es a priori mejor que otra, el hecho de que prevalezca una idea sobre otra es el resultado del debate, la persuasión y la discusión sobre cómo entender los problemas públicos y cuáles son las opciones disponibles para solucionarlos. Pero además de las ideas, la aparición de comunidades de expertos o comunidades epistémicos (Haas, 1992; Kingdon, 1995) en el proceso de elaboración de las políticas públicas, procuran información relativa a cómo entender el problema y solucionarlo. Dichas comunidades de expertos están formados por grupos profesionales y expertos de prestigio reconocido en áreas políticas concretas que comparten unos valores y creencias comunes. Su poder de influencia aumenta en un contexto de globalización caracterizado por el aumento de la incertidumbre y la complejidad en las cuestiones incluidas en la agenda gubernamental.
- Las ventanas de oportunidad política (Kingdon, 1995) contempla el cambio a partir de la confluencia de tres procesos distintos e independientes entre sí: (1) la aparición de nuevos problemas que presionan al sistema a tenerlos en cuenta; (2) las ideas o propuestas de cambio, que se crean a partir de la acumulación de conocimiento y creación de alternativas por parte de los grupos de expertos; (3) y las características del sistema político y los cambios que se producen en el mismo (actitudes y percepciones, el equipo ministerial, el contexto internacional, la distribución de poder entre los diferentes grupos).

- Las coaliciones de defensa (Sabatier, 1988) parten de un sector determinado o subsistema en el que está formado por varias coaliciones de defensa, entendidas como la agrupación de actores (políticos, burócratas, *lobbies*, investigadores) que ocupan cargos de responsabilidad en dicho sector, comparten un sistema particular de creencias y desarrollan actividades coordinadas de forma relativamente estable en el tiempo. Los miembros de cada una de las coaliciones de defensa no quieren renunciar a sus principios y valores básicos, aunque pueden establecer contactos con otras coaliciones de defensa y renunciar a aspectos secundarios (Sabatier, 1999). El cambio de paradigma o la adopción de ideas nuevas se introduce como consecuencia de la interacción entre coaliciones de defensa, que modifican de forma gradual sus objetivos a través de un proceso de aprendizaje social: cada coalición aprende del cambio anterior, mejorando su comprensión de la realidad, lo que les permite reorientar sus ideas, valores y estrategias para alcanzar soluciones más eficientes.
- El análisis neoinstitucionalista. En las tres aportaciones anteriores (ideas y comunidades de expertos, ventanas de oportunidad y coaliciones de defensa) se deja en segundo plano a las instituciones y a los aspectos organizativos de la política. En el análisis de redes, si bien las ideas son importantes en el cambio a través de un proceso de aprendizaje social caracterizado por el intercambio y la negociación entre actores públicos y privados (Marsh y Smith, 2000), esa interacción no se realiza en un marco libre de restricciones, sino que está delimitado por un marco institucional. En cada sector político, los factores exógenos (crisis económica, transformación tecnológica, etc.) son condiciones necesarias pero no suficientes para explicar el cambio. El análisis neoinstitucionalista señala la relevancia del legado histórico como variable explicativa de la continuidad de las políticas públicas en el tiempo. Así, las instituciones determinan los objetivos y estrategias de los actores implicados en una política pública y limitan las opciones sobre las que elegir (Skocpol y Weir, 1985). Esta herencia histórica define las posibilidades de formular y aplicar ideas nuevas y llevar a

cabo modificaciones en las soluciones adoptadas anteriormente. La perspectiva neoinstitucionalista enfatiza la autonomía del Estado y la capacidad de los políticos y funcionarios de definir la política y elaborar estrategias, y la estructura organizativa del Estado determinará la capacidad de éste y de los demás grupos de interés para llevar a cabo sus objetivos y estrategias.

En resumen, en nuestro análisis seguimos el análisis de redes ya que, según se ha descrito anteriormente, es el modelo que permite definir un marco teórico que explique de forma más completa la intervención del Estado en un sector político, en nuestro caso, el sector eléctrico. Sabemos que en cada sector existen unas reglas de juego, unas barreras, unas instituciones y unas restricciones que determinan las pautas de interacción entre actores públicos y privados, y que permiten que se mantengan o cambien las opciones políticas a lo largo del tiempo. Este contexto institucional permite que la autonomía del Estado para llevar a cabo sus objetivos sea distinta en unos sectores que en otros, y que la distribución de poder entre actores posibilite que unos grupos de interés puedan influir en el proceso de elaboración de la política pública, mientras otros no pueden hacerlo. Pero además de definir la estructura del *policy network*, es importante tratar de determinar si se ha producido o no cambio de la misma a lo largo del tiempo, es decir, si ha variado su tipología, e intentar concretar las causas por las que se ha producido dicho cambio ya que, así, podremos conocer mejor las características de una arena política determinada, así como la forma de intermediación de los actores públicos y privados que la integran.

En este sentido, abordaremos en esta investigación la configuración de la red de política en el sector eléctrico, la variación (o no) de su tipología a lo largo de los últimos 75 años y, en su caso, cuáles han sido las causas de dicho cambio.

Como hemos avanzado anteriormente, desde la perspectiva del análisis de redes, las dimensiones que hemos tenido en cuenta para analizar las pautas de intermediación de intereses a nivel sectorial son:

- La movilización de los grupos sociales (es decir, si los grupos se caracterizan por el monopolio u oligopolio de la representación del sector).
- La autonomía del Estado (es decir, si éste está “capturado” o no por los grupos de interés).
- La concentración del poder dentro del Estado (es decir, si el poder está concentrado en un solo departamento o agencia estatal o bien está disperso entre varios ministerios y niveles de gobierno).

La combinación de las tres dimensiones anteriores nos proporcionará seis tipos ideales de *policy networks* (dirección estatal, concertación, pluralismo, clientelismo, corporatismo y pluralismo de parentela) con estructuras distintas, en los que existen unas reglas de juego, más o menos formales y restrictivas.

A continuación estructuramos la investigación en seis etapas históricas delimitadas, o bien por un cambio de régimen (el franquismo y la transición española) o bien por cambios en los Presidentes del Gobierno (González, Aznar, Zapatero, Rajoy) con el objetivo de examinar, sobre la base de las dimensiones anteriormente señaladas, la evolución de la estructura del *policy network* en el sector eléctrico español.

CAPÍTULO CUARTO.- LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DURANTE LA ETAPA FRANQUISTA (1939-1975): DEL PLURALISMO DE PARENTELA A LA CONCERTACIÓN.

1.- Introducción.

A principios del siglo XX el sector eléctrico en España presentaba una estructura empresarial excesivamente atomizada y fragmentada. Las empresas eléctricas, que normalmente generaban su propio fluido, tenían numerosas dificultades técnicas para transportar la electricidad, y por ello se trataba de empresas cuyo ámbito territorial raramente excedían del municipio donde se suministraba la electricidad. Como consecuencia de ello el protagonismo en la intervención pública se adquirió por los ayuntamientos, estableciendo las tarifas y condiciones de servicio a través de dos figuras esenciales: la concesión administrativa y la empresa pública o semipública de carácter municipal.

Estas características de atomización de empresas y de intervención municipal, consecuencia de la tecnología existente en ese momento, también confluían en los países europeos de nuestro entorno durante los primeros años del siglo XX (ver tabla 4.1). No obstante, las formas de intervención fueron diferentes en cada uno de los países. Así, mientras en Gran Bretaña y en Alemania tuvieron importancia desde el primer momento las empresas municipales, en Francia, Italia y España predominó la concesión del servicio a empresas privadas (Sudrià, 2007).

La introducción de nuevas tecnologías en el transporte de electricidad, permitiendo que dicho transporte se realizara a media y larga distancia, dio lugar a cambios en el sistema (ver tablas 4.2 y 4.3), por cuanto su optimización dejaba de ser local para pasar a ser regional y, en último término, nacional. La antigua estructura empresarial atomizada debía dejar paso a otra que permitiera el aprovechamiento de las nuevas posibilidades.

Tabla 4.1 Diferencias de sistemas en los países europeos

	Sistema de empresa municipal	Sistema de concesión de servicio a empresas privadas
Países europeos	Gran Bretaña (empresas públicas municipales) Alemania (empresas públicas y mixtas municipales)	Francia Italia España

Fuente: elaboración propia

Tabla 4.2. Incidencia de la mejora tecnológica en el transporte de electricidad

Características del sector eléctrico europeo	Inicios del siglo XX	Primeras décadas del siglo XX
Ámbito territorial de las empresas públicas	Sistema de empresa municipal	Sistema regional o nacional
Tamaño empresas	Empresas atomizadas	Concentración de empresas

Fuente: elaboración propia

Tabla 4.3. Evolución de los sistemas europeos a lo largo del siglo XX

	Sistema de empresa regional o nacional	Concentración de empresas (grandes compañías privadas)
Países europeos	Gran Bretaña (Permanencia de empresas públicas municipales junto a una entidad pública nacional, la <i>Central Electricity Board</i>) Alemania (empresas mixtas <i>Länder</i> , Federación y capital privado)	Francia Italia España

Fuente: elaboración propia

En Alemania, algunas compañías mixtas locales ampliaron su ámbito de actuación al absorber empresas menores, y algunos *Länder* y el propio Gobierno Federal crearon nuevas empresas con capital privado que

suministraban a las pequeñas compañías locales. En Francia e Italia, la hegemonía quedó en manos de grandes compañías privadas que desarrollaron sistemas eléctricos regionales. En Gran Bretaña las pequeñas empresas locales, muchas de ellas con capital municipal, se resistieron a integrarse en redes más amplias, hasta que en 1926 se instituyó una entidad pública, el *Central Electricity Board*, para crear redes regionales interconectadas y forzar la concentración de la producción en un número pequeño de grandes centrales.

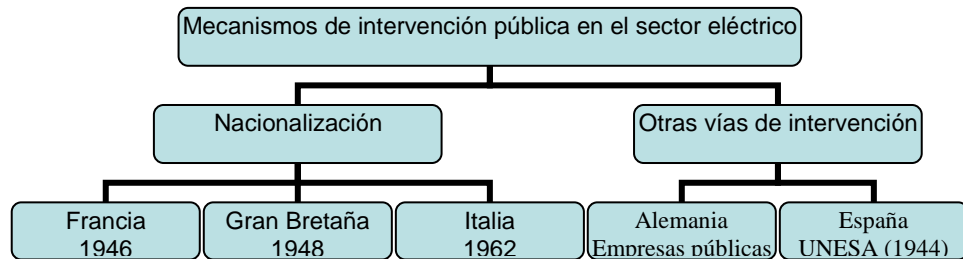
De todo ello se deduce que la intervención de los poderes públicos en el sector eléctrico (ver gráfico 4.1) surgió prácticamente desde el inicio de la actividad en todos los países europeos, aunque con diferentes instrumentos institucionales. La importancia estratégica que el sector eléctrico tenía (y tiene) en el desarrollo económico y empresarial hizo necesario que, desde sus primeras fases de desarrollo, se estableciera algún tipo de control o supervisión por parte de los poderes públicos. Esta necesidad se fue agudizando conforme el desarrollo del sector eléctrico se ligaba al crecimiento económico y al bienestar general (Sudrià, 2007). Además, a raíz de las numerosas tensiones a partir del primer tercio del siglo XX entre consumidores (que necesitaban seguridad en el suministro y unos precios de la electricidad controlados) y las empresas eléctricas (que pretendían maximizar sus beneficios económicos) los Estados se vieron abocados a intervenir en el sector.

Como consecuencia, tras la Segunda Guerra Mundial se produjo una cascada de nacionalizaciones en los países europeos. La consideración tradicional del sector eléctrico como un “monopolio natural”, conllevaba su intervención pública, que no sólo se produjo en España, sino que en los demás países europeos también dejó su huella.

Como consecuencia de esa consideración de que la electricidad, y en particular su transporte y distribución, era un “monopolio natural”, es decir, que se trataba de un sector económico que por sus particulares circunstancias conllevaba necesariamente la actuación de una sola

empresa o de varias de ellas pero con actividades de colusión, se justificó durante la etapa franquista (1939-1975) la intervención del Estado como gestor en el sector eléctrico.

Gráfico 4.1. Diferentes mecanismos de intervención pública en el sector eléctrico



Fuente: elaboración propia

En este sentido, los poderes públicos intervenían a través de dos instrumentos esenciales:

- Por una parte, mediante la regulación de las tarifas eléctricas que cobraban las empresas a los consumidores finales de la electricidad.
- Por otro, interviniendo en el mercado eléctrico como un sujeto del mismo a través de la empresa pública.

Además, el Estado elaboraba una serie de mecanismos de regulación (tarifas, subvenciones, autorizaciones) que, si bien con las inevitables modificaciones posteriores, todavía encuentran su huella en el actual régimen regulatorio.

En esta fase de la evolución de la intermediación de intereses, los temas que predominan en la agenda pública son la intensificación de la eficiencia del sector eléctrico, a través de la creación de un verdadero “sistema eléctrico”, y el control del precio (tarifa) de la electricidad.

En los años cuarenta del siglo XX, España se enfrenta a una profunda crisis económica de posguerra. Tras la Guerra Civil Española, el poder político se

plantea coordinar todo el conglomerado de empresas eléctricas que desarrollaban su actividad sin una conexión entre las diversas zonas geográficas de España (Muñoz, 2009). Se planteó como solución la nacionalización del sector eléctrico y la puesta en marcha de la conjunción de todos los sistemas regionales para optimizar la producción y la interconexión de unas zonas con otras. Se enfrentaron dos proyectos alternativos (Sudrià, 2007): por un lado, estaba el Instituto Nacional de Industria (INI) creado en 1941, que podría ser el agente del Estado en la ordenación del sector eléctrico con vistas a la interconexión y a la explotación conjunta del sistema. Ejercería como “*dictador eléctrico*”, asegurándose su preeminencia en el sector. Por otro lado, se encontraban las compañías eléctricas privadas que pretendían evitar a toda costa dicha nacionalización, ya que contaban con la experiencia, los mercados y las concesiones necesarias.

Esta necesidad de establecer una coordinación conjunta de la explotación de los sistemas eléctricos era una solución compartida en todos los países europeos y que terminaría por imponerse. Para ello se podía optar, o bien por la tutela del Estado sobre el sector eléctrico, o bien por la intervención estatal a través de la fórmula de la nacionalización. Así, en Francia, Inglaterra, Portugal o Italia se llegaron a mecanismos nacionalizadores que dieron lugar a empresas públicas en años posteriores a la Segunda Guerra Mundial

En España, este conflicto se solucionó con la iniciativa de los propios empresarios eléctricos, que ofrecieron al Gobierno una vía original para coordinar el conjunto del sistema de forma eficaz y racional: la constitución de Unidad Eléctrica, S.A., UNESA, en 1944 como patronal privada, a quien se le encargó la interconexión y la gestión conjunta del sistema (UNESA, 2005). Conviene recordar que el desarrollo de la producción y la distribución de energía eléctrica ha sido uno de los principales protagonistas de la gran transformación que ha experimentado la economía y la sociedad española a lo largo del siglo XX (Sudrià, 2007).

2. La organización y la movilización de los grupos de interés.

Como hemos indicado anteriormente, la aplicación de las nuevas tecnologías al sector eléctrico produjo un cambio en la estructura empresarial del sector. A principios del siglo XX la mayor parte de las centrales eléctricas se encontraban dentro de las ciudades y funcionaban a base de carbón o gas. La posibilidad de que la electricidad se transportara a gran distancia permitió construir mayores aprovechamientos hidrológicos en zonas de montaña alejadas de las zonas de consumo y ampliar los mercados de dichas empresas a la vez que se exigía mayor capital para su construcción (UNESA, 2005). A partir de ese momento, la estructura de la producción empezará a mostrar un predominio de la electricidad de origen hidráulico.

Ello dio lugar a un proceso de concentración empresarial que redujo la atomización y dispersión de empresas que caracterizaban el sector eléctrico español a principios del siglo XX. Con ello, las empresas eléctricas podían obtener grandes economías de escala si se concentraban, pero se exigía una utilización intensiva de capital, sobre todo en la actividad de generación. En el segundo decenio del siglo XX la concentración y aparición de nuevas empresas eléctricas necesitaba grandes inversiones y capitales que fueron sufragados por el sector bancario como instrumento de financiación (UNESA, 2005).

Este desarrollo y expansión de la industria eléctrica condujo a la necesidad de conocer determinados datos e informaciones sobre el sector. Esta necesidad era compartida tanto por el Estado como por las propias empresas eléctricas, aunque con diferentes finalidades. Por lo que respecta al Estado, el conocimiento del sector tenía como finalidad obtener información sobre el número de centrales, la producción de las mismas y su localización geográfica, a fin de asegurar, dentro de lo posible, el suministro en todo el territorio español. En cuanto a las empresas eléctricas, la

finalidad de la obtención de dicha información radicaba en el conocimiento propio de dicho sector y su distribución por regiones.

Por ello, a partir de 1930, las estadísticas eléctricas se elaboraban por la Asociación de Productores y Distribuidores de Electricidad, que obtenía información directa de sus empresas asociadas. Esta asociación se transformará en la Cámara de Productores y Distribuidores de Electricidad (COPDE) que será el germen para la creación de UNESA en 1944 (UNESA, 2005). En 1934, el 90% de la potencia eléctrica instalada en territorio español formaba parte de empresas afiliadas a la COPDE (Bartolomé, 2007).

Las empresas productoras y distribuidoras de electricidad, aisladas en sus orígenes, formaron grupos o zonas regionales al relacionarse entre ellas mediante contratos de compra venta o a través de fusiones para obtener una dimensión más adecuada a los costes que tenían. Como consecuencia, en 1934 se clasificó el parque eléctrico español en ocho grupos o zonas eléctricas (tabla 4.4): Cataluña, Aragón, Vasco-Navarra, Norte, Centro, Levante, Andalucía y Castilla-León. En cada zona geográfica operaban unas empresas eléctricas determinadas, por lo que la zonificación y territorialidad caracterizaban a las mismas. En estas ocho zonas eléctricas operaban 58 empresas eléctricas principales, teniendo en cuenta que Hidroeléctrica Española operaba en dos de dichas zonas, en Centro y Levante. Este dato evidencia la fragmentación de la estructura empresarial del sector eléctrico español. Posteriormente, esta subdivisión geográfica se reagrupó en seis zonas eléctricas: Catalana, Centro-Levante, Centro-Norte, Noroeste, Aragonesa y Andaluza.

Tras la Guerra Civil, la necesidad de un sistema eléctrico de ámbito nacional se hizo más patente. Las empresas eléctricas explotaban sus propios sistemas de forma independiente y los intercambios de electricidad sólo conectaban a las centrales de cada empresa con sus propios mercados. Ello unido a que la mayoría de centrales eran hidroeléctricas, hacía que hubiera zonas geográficas escasamente suministradas de

electricidad y que hubiera gran dispersión en cuanto a las tarifas, ya que se fijaban en función de las concesiones de los aprovechamientos hidráulicos y de las concesiones municipales.

Tabla 4.4. Parque eléctrico existente en España peninsular (año 1934)

Zonas eléctricas	Empresas eléctricas
Zona Eléctrica de Cataluña	Riegos y Fuerzas del Ebro Productora Fuerzas Motrices Cooperativa Fluido Eléctrico Fuerzas Hidroeléctricas de Andorra S.E. Construcciones Eléctricas Fuerza y Alumbrado
Zona Eléctrica Aragón	Eléctricas Reunidas Zaragoza Electro-Metalúrgica Ebro Energía e Industrias Aragonesas Hidráulica de Moncayo Hidroeléctrica de Huesca
Zona Eléctrica Vasco-Navarra	Hidroeléctrica Ibérica La Papelera Española Cía. Eléctrica de Urumea Saltos del Cortijo Fuerzas Eléctricas de Navarra Distribuidora E. Guipuzcoana Electra Agüera Electra Recajo Hidráulica Urederra Eléctrica de Pamplona Hidráulica Alavesa Irurak-Bat Saltos del Río Ondárroa Compañía Eléctrica San Sebastián
Zona Eléctrica del Norte (Santander, Asturias y Galicia)	Eléctrica de Viesgo Cooperativa Eléctrica de Langreo Saltos de Somiedo Popular Gas y Electricidad de Gijón Electra Vasco Montañesa Electra de ESVA Ercoa Montaña Empresas Gallegas
Zona Eléctrica de Centro	Hidroeléctrica Española (1/3) Unión Eléctrica Madrileña Saltos del Alberche Hidráulica Santillana Canales de Lozoya Hidroeléctrica Guadiela

Zonas eléctricas	Empresas eléctricas
Zona Eléctrica de Levante	Hidroeléctrica Española (2/3) Electra Valenciana Sociedad Valenciana Electricidad Compañía Riesgos de Levante Eléctrica del Segura Energía Eléctrica del Mijares Teledinámica Turolense
Zona Eléctrica Andaluza	Mengemor Canalizaciones Guadalquivir Sociedad Minera y M. Peñarroya Sevillana de Electricidad Hidroeléctrica del Chorro Fuerzas Motrices V. Lecrín Hidroeléctricas del Genil Hidroeléctrica Centro España
Zona Eléctrica Castilla-León	El Porvenir de Zamora Eléctrica Popular Vallisoletna H. Navarra-Salamanca Saltos del Duero

Fuente: (UNESA, 2005)

En estas circunstancias, las principales empresas eléctricas que componían el sector eléctrico español constituyeron en 1944 una sociedad anónima, *Unidad Eléctrica, S. A. (UNESA)*, con un capital social de 5 millones de pesetas distribuido en acciones¹⁵. Con ello se inauguró una etapa en el sector caracterizada por el predominio de UNESA que aglutinaba a 17 de las empresas eléctricas españolas (tabla 4.5) que representaban aproximadamente el 80% de la producción eléctrica total. El número de empresas que constituía UNESA evidencia el enorme proceso de concentración que las empresas eléctricas realizaron tras la guerra civil ya que, como vimos en la tabla 3.5, las principales empresas eléctricas que operaban en las entonces ocho zonas eléctricas, eran un total de 58.

¹⁵ Del capital social de UNESA (5 millones) se pusieron a la venta el mismo día de su constitución (3 de agosto de 1944) 4.500.000 pesetas correspondientes a 9.000 acciones nominativas, que se distribuyeron entre las empresas fundacionales, a razón de 500 pesetas cada una.

Tabla 4.5. Empresas fundadoras de UNESA

Empresa	Participación accionarial en UNESA (1)
Hidroeléctrica Española	1.300 acciones (650.000 pesetas)
Sociedad General Gallega de Electricidad	173 acciones (86.500 pesetas)
Salto del Duero	991 acciones (495.500 pesetas)
Hidroeléctrica Ibérica	798 acciones (399.000 pesetas)
Eléctrica de Viesgo	577 acciones (288.500 pesetas)
Mengemor	362 acciones (181.000 pesetas)
Sociedad Minera y Metalúrgica de Peñarroya	249 acciones (124.500 pesetas)
Energía Eléctrica de Cataluña	682 acciones (341.000 pesetas)
Compañía de Riegos y Fuerzas del Ebro	1.656 acciones (828.000 pesetas)
Compañía Sevillana de Electricidad	313 acciones (156.500 pesetas)
Compañía de Fluido eléctrico	270 acciones (135.000 pesetas)
Eléctricas Reunidas de Zaragoza	216 acciones (108.000 pesetas)
Energía e Industrias Aragonesas	211 acciones (105.500 pesetas)
Compañía Eléctrica de Langreo	210 acciones (105.000 pesetas)
Unión Eléctrica Madrileña	461 acciones (230.500 pesetas)
Salto del Alberche	242 acciones (121.000 pesetas)
Hidroeléctrica del Chorro	289 acciones (144.500 pesetas)

(1) Según el Pacto Adicional Primero de los Estatutos constitutivos de UNESA (escritura de constitución de fecha 3 de agosto de 1944).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por UNESA (2005).

En definitiva, este instrumento de intermediación, puesto en marcha por las propias empresas eléctricas evitó la nacionalización del sector a diferencia de lo que sucedería en otros países como Gran Bretaña, Francia, Italia o Portugal. Así, durante esta primera fase y frente al modelo común de empresa pública en Europa, existía en España una pluralidad de empresas privadas (junto a otras públicas como ENDESA) sobre la que se impuso el modelo regulado hasta la aprobación en 1994 de Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (LOSEN). Este modelo regulado tenía unas características peculiares: se trataba de un sector que afectaba a un servicio esencial para la sociedad y la economía, y que se calificaba como servicio público; se consideraba tradicionalmente como un “*monopolio natural*” identificando este término con el de “*monopolio legal*” que implicaba su control por parte de las autoridades legales; y era un sector “reservado” al Estado ya que se consideraba vinculado a la soberanía (seguridad

nacional, razones tecnológicas, económicas y sociales) y, por tanto, se justificaba su “nacionalización”.

Esta necesaria colaboración entre las empresas eléctricas entorno a UNESA se concretó en el “*Convenio General de Arbitraje*” que excluía formalmente la necesidad de que la decisión final sobre un tema que concerniese al sector fuera dictada imperativamente por el Ministerio de Industria.

Una de las características peculiares de esta nueva organización de intereses es su forma jurídica: una sociedad anónima. Una explicación a esta “rareza estructural” podría ser que debido a las restricciones institucionales que en la etapa franquista existían para la constitución de asociaciones, se optó por la creación de una forma empresarial, una sociedad anónima, con acciones y dividendos distribuidos entre las empresa constituyentes¹⁶. Si comprobamos el objeto social que tenía dicha sociedad podemos constatar que la representación o intermediación de intereses no figura en él:

- a) *“La conjugación de las producciones mediante los programas de utilización de la energía conducentes a lograr el aprovechamiento más completo posible de la fuentes generadoras y un amplio abastecimiento de los mercados.*

- b) *La construcción de las interconexiones necesarias de los sistemas regionales y de éstos con las centrales térmicas para completar, con las que realicen las empresas aisladamente o agrupadas, la red eléctrica primaria que se dedicará a conjugar económicamente los medios de producción de energía y a alimentar en toda la amplitud de sus necesidades los centros de consumo de la Nación.*

¹⁶ Título segundo, artículos 5 a 10 de los Estatutos constitutivos de UNESA, (escritura de constitución de fecha 3 de agosto de 1944).

- c) *Difundir e intensificar la utilización de la energía eléctrica en todos los núcleos de población y en cuantas actividades económicas y sociales de la Nación sea la electricidad medio propulsor de las mismas.*
- d) *El estudio de la tipificación de los materiales e instalaciones eléctricas de más frecuente aplicación, con vistas a reducir su coste, nacionalizar su producción y perfeccionar los servicios eléctricos.*
- e) *Estudiar cuantas cuestiones de carácter general interesen a la economía y a la técnica eléctrica, creando para ello los centros de investigación y asesoramiento adecuados.*
- f) *Contratar con el Estado la energía precisa para cubrir las necesidades de sus servicios públicos e industriales de defensa nacional.*
- g) *Ejercer todas las misiones y facultades que el Consejo de Administración estime de interés común para cumplir los fines señalados en los apartados anteriores.”*

Así pues, la pregunta que nos hacemos es la siguiente: ¿Cómo podía una sociedad anónima, entre cuyo objeto social no figuraba representar los intereses del sector eléctrico, realizar esta función? La respuesta parece sencilla, al mismo tiempo que evidente: porque así se legitimó por el Estado; es decir, porque así se institucionalizó dicha relación entre ambos actores desde el momento de constitución de UNESA, como luego veremos.

Dado su carácter de sociedad anónima no podemos utilizar el término “*afiliación*” (propio de las asociaciones) para referirnos a la participación en la misma, y consideramos más apropiado emplear el concepto de “*empresas integrantes*” de la sociedad. En este sentido, la “*integración*” en UNESA era *formalmente* de carácter voluntario para las empresas y, por tanto, no estaban obligadas, por el hecho de incardinarse en el sector

eléctrico, a pertenecer a la misma. No obstante, el dato (señalado anteriormente) de que las empresas integrantes en UNESA representaban a más del 80% de la producción eléctrica total, nos permite deducir que esa integración suponía un incentivo selectivo (Olson, 1965) que motivaba la constitución de dicha organización.

Puesto que se trataba de una sociedad anónima, UNESA se organizó a través de órganos comunes a dicha forma jurídica. Tras la Junta General de Accionistas, órgano que reunía a las sociedades integrantes y a los demás accionistas de la sociedad, el Consejo de Administración era el máximo órgano de gobierno de la sociedad. Dicho Consejo, que podía nombrar una Comisión Ejecutiva, estaba compuesto por las distintas sociedades integrantes y su número no podía ser inferior a diez vocales ni superior a veinte. El Consejo de Administración, que tenía encomendada la administración de UNESA, elegía a su Presidente y si bien en una primera etapa dicha elección compartía las formalidades de toda sociedad anónima, a partir de 1969 se acordó como criterio de elección la encomienda de dicha función a una de las empresas integrantes. Por tanto, cada empresa, como persona jurídica, desempeñaba el cargo de Presidente de UNESA a través de su presidente. El periodo de nombramiento del Presidente era de duración variable y dependía de las circunstancias económico-políticas del momento. Por tanto, no existían reglas formalizadas y fijas de establecieran de modo claro y preciso la elección del cargo de Presidente de UNESA. La tabla 4.6 nos muestra los diferentes Presidentes del Consejo de Administración de UNESA y en él destacan tres periodos: un periodo (1944-1969) en el que la elección se produce según la forma correspondiente a cualquier sociedad anónima; un periodo (1969- 2010) en el que la elección recae en el presidente de una de las sociedades integradas y va rotando dicha elección; y una tercera etapa (desde 2010) correspondiente a la etapa actual de UNESA como asociación empresarial, en la que la forma de elección, como veremos más adelante, ha variado sustancialmente al primar factores profesionales.

Dentro de la organización del “staff”, y como responsable de su funcionamiento, el cargo de Director General de UNESA es el que más estabilidad ha tenido desde su constitución en 1944 hasta la actualidad. De ello da cuenta la escasa relación de Directores Generales que en su historia ha tenido dicha organización (tabla 4.7).

Tabla 4.6. Presidentes del Consejo de Administración de UNESA (1944-2013)

Presidentes C. A. UNESA	Formación profesional
D. José M ^a de Oriol y Urquijo	Ingeniero Industrial
D. Julio de Arreche	Ingeniero Industrial
D. Pedro Barrié de la Maza	Graduado en Comercio
D Carlos Mendoza Gimeno	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Cía. Sevillana de Electricidad, S.A. (D. Carlos Mendoza Gimeno)	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Hidroeléctrica Española, S.A. (D. José M ^a de Oriol y Urquijo)	Ingeniero Industrial
Fuerzas Eléctricas de Cataluña, S.A. (D. Juan Alegre Marcet)	Licenciado en Derecho
Hidroeléctrica Española, S.A. (D. Iñigo de Oriol e Ybarra)	Licenciado en Derecho
Iberduero, S.A. (D. Manuel Gómez de Pablos González)	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Unión Eléctrica-Fenosa, S.A. (D. Julián Trincado Settler)	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Empresa Nacional de Electricidad, S.A. (D. Feliciano Fuster Jaume)	Ingeniero Industrial
Cía. Sevillana de Electricidad, S.A. (D. Fernando de Ybarra y López-Dóriga)	Licenciado en Derecho
Fuerzas Eléctricas de Cataluña, S.A. (D. Luis Magaña Martínez)	Ingeniero de Minas
Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A. (D. Martín González del Valle y Herrero)	Licenciado en Derecho
Iberdrola, S.A. (D. Iñigo de Oriol e Ybarra)	Licenciado en Derecho
Unión–Eléctrica Fenosa, S.A. (D. José M ^a Amusátegui de la Cierva)	Licenciado en Derecho
Iberdrola (D. Iñigo de Oriol e Ybarra)	Licenciado en Derecho
D. Pedro Rivero Torre	Doctor en Ciencias Económicas
D. Eduardo Montes Pérez del Real	Ingeniero Industrial

Fuente: elaboración propia a partir de información de UNESA (2005)

Conviene destacar que la formación profesional, tanto de los Presidentes del Consejo de Administración, como de los Directores Generales, han sido tradicionalmente la que cabría corresponder al sector eléctrico. Predomina la formación en ingeniería, si bien los especialistas en Derecho o Economía también han podido acceder a dichos cargos.

Tabla 4.7. Directores Generales de UNESA

Directores Generales de UNESA	Formación profesional
D. José Luis Redonet Maura	Ingeniero Industrial
D. Teodomiro González-Baylín Antonini	Ingeniero de Minas
D. Pedro Rivero Torre	Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales
D. Pascual Sala Atienza	Licenciado en Derecho

Fuente: elaboración propia a partir de información de UNESA (2005)

La Dirección General de UNESA era la encargada de llevar a la práctica los acuerdos del Consejo de Administración, así como de coordinar la actuación de las Comisiones o Comités permanentes. Para ello contaba con la colaboración de diversos Departamentos o Direcciones de área, así como de una Secretaría General y de la Oficina Central de Coordinación de la Explotación, posteriormente denominada Repartidor Central de Cargas (UNESA, 2005).

Además, en la organización de UNESA también se crearon comisiones, comités o grupos de trabajo formados por especialistas de las distintas sociedades integradas para debatir e intercambiar información sobre cuestiones sectoriales, bien con carácter temporal o de carácter permanente. Los comités y comisiones permanentes asesoraban al Consejo de Administración en estrecha relación con los distintos Departamentos o Direcciones de área del “*staff*” de cada una de las empresas integradas y de la propia UNESA. Estos comités y comisiones evolucionaron durante esta fase, tanto en su denominación como en los asuntos sectoriales a debatir y en los especialistas que los integraban. Así, existieron Comités de Directores, Planificación, Tarifas, Económico-Financiero, Jurídico, Compensaciones, Ponencia de Aplicación del Reglamento (PAR),

Comunicación, Nuclear, Relaciones Laborales, Regulación, etc. Asimismo, los grupos de trabajo que se formaban dentro de dichos comités y comisiones evolucionaban también con mucha mayor flexibilidad.

La capacidad de adaptación de la organización de UNESA a los nuevos problemas y a las soluciones propuestas por el Estado fue durante esta etapa muy alta. Podemos destacar las siguientes modificaciones organizativas en este periodo:

a) Coincidiendo con la nueva etapa de las Tarifas Tope Unificadas (TTUs) a las que nos referiremos más adelante, UNESA abordó en 1953 una reforma de su organización interna y a los dos servicios ya existentes (Dirección General y Asesoría Jurídica) añadió tres nuevos: Secretaría General, Servicio de Explotación y *Dispatching* (RECA) y el Servicio Técnico y de Estadística.

b) En 1953 se creó el cargo de vicepresidente y se constituyeron dos comisiones: la Comisión Consultiva, a la que se le encargó el análisis de los diversos problemas y la propuesta de los medios para resolverlos, integrada por vocales del Consejo de Administración que fueran presidentes de empresas eléctricas; y la Comisión Gestora, formada por consejeros suplentes de UNESA.

c) En 1960 se añadieron dos comisiones más a la organización: la Comisión Técnica de Intercambios de Energía (CTIE) y la Comisión de Arbitraje. También se crearon cuatro Comités Técnicos: Asuntos Administrativos y Fiscales (CTAAF), Régimen Interior (CTRI), Relaciones Públicas (CTRP) y Económico (CTE).

d) En 1963 y ante el previsible aumento de actividad y del número de gestiones de tipo “directo”, el Director de UNESA fue paulatinamente descargado de sus responsabilidades más administrativas, para lo que se creó una Asesoría Técnica adscrita a la Presidencia y al Consejo. Se le encomendaron las relaciones internacionales y los trabajos especiales

requeridos por la Presidencia (estudio de documentación extranjera sobre temas eléctricos, organización de congresos, atención a personalidades extranjeras en visita oficial a España).

e) Por último, como consecuencia de la entrada de empresas públicas del INI en UNESA, se aumentó el número de miembros del Consejo de Administración. En 1969, de las 28 sociedades que integraban UNESA, sólo 22 tenían vocal en dicho Consejo, y tras la entrada de las filiales del INI se otorgaron cuatro vacantes a las mismas.

Como podemos deducir de los datos señalados, UNESA tenía una organización compleja y burocrática, pero al mismo tiempo flexible en su “staff” para acomodarse a las circunstancias existentes en cada momento. Contaba con órganos cuya función era la coordinación de los distintos intereses de las sociedades integrantes, así como la deliberación y puesta en común de sus criterios y opiniones. Destacaba la formación especializada en el sector eléctrico tanto por parte de los directivos como del personal que trabajaba en la Sociedad.

Como señalamos anteriormente, en la organización de UNESA existía un órgano cuya función era la coordinación de los intercambios de energía eléctrica entre las empresas integrantes. Así, en 1944 el Ministerio de Industria formalizó el *“Plan de Conjugación del Sistema Regional”*, cuyo desarrollo se encomendó a UNESA, que creó una Oficina Central de Coordinación para la explotación conjunta del sistema eléctrico nacional. En sus primeros años de funcionamiento ese intercambio se producía entre empresas de la misma zona eléctrica y no funcionaba de forma permanente, sino únicamente en determinadas horas del día. En 1953, y a petición del Ministerio de Industria, dicha función se asignó con carácter permanente, y pasó a denominarse Repartidor Central de Cargas (RECA) ampliando sus funciones al encomendársele la coordinación de los intercambios de electricidad a nivel nacional. Se organizaba en cinco despachos regionales delegados del RECA, correspondientes a las zonas Andaluza, Catalana, Centro-Norte, Galicia-Ponferrada y Centro-Levante, y

quedó adscrito a la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria. Esta estrecha relación entre UNESA y la organización estatal permite deducir que el grado de institucionalización en esta primera etapa fue máximo.

Además de dicha organización, UNESA también puso en marcha en los años sesenta y principios de los setenta del siglo XX una serie de asociaciones de carácter supraempresarial, con el objetivo de incrementar la coordinación y colaboración entre las empresas eléctricas. La organización de dichas asociaciones era flexible, con un Consejo Rector y Comités técnicos que realizaban los trabajos de cada asociación, y Grupos de Trabajo específicos, siendo el Director General de UNESA el Presidente del Consejo Rector de dichas asociaciones:

1.- La Asociación de Investigación de la Industria Eléctrica (ASINEL), creada en 1965. Formaban parte, además de las empresas integradas en UNESA, otras sociedades dedicadas a la fabricación de material eléctrico y a la realización de servicios para la industria eléctrica. Las sociedades afiliadas sobrepasaban el centenar de empresas. Contaba con tres áreas principales: Área de Proyectos de Investigación, Área de Ensayos y Laboratorio y Área de Grupos de Trabajo.

2.- La Asociación de Medicina y Seguridad en el Trabajo (AMYS), creada en 1969. Tenía como objetivo coordinar a nivel sectorial las actividades relativas a la prevención de los riesgos profesionales. Se asociaron, además de las 21 empresas que integraban UNESA en ese momento, otras empresas relacionadas con la construcción y el montaje de instalaciones eléctricas.

3.- La Asociación de Aplicaciones de la Electricidad (ADAE), creada en 1973. Su objetivo era informar, formar y asesorar a los consumidores sobre la mejor manera de utilizar la energía eléctrica y las instalaciones más adecuadas para su mejor aprovechamiento. Además de las empresas eléctricas de UNESA, se asociaron fabricantes de equipos eléctricos,

promotores inmobiliarios, instaladores y entidades relacionadas con las aplicaciones de la electricidad y el ahorro energético.

4.- La Asociación de Electrotécnica y Electrónica Española (AEE), constituida en 1938. Su objetivo era estudiar, preparar y redactar documentos técnicos e instrucciones de aparatos, máquinas y otros elementos relacionados con la electrónica y la electrotecnia, así como comprobar y vigilar el cumplimiento de las condiciones impuestas en las autorizaciones administrativas. Además de las empresas eléctricas integradas en UNESA formaban parte otras entidades relacionadas con su objeto particular.

A través de estas asociaciones, UNESA se relacionaba y coordinaba prácticamente todo el sector eléctrico español. No sólo integraba a las principales empresas productoras (el 80% de la producción) sino que también intervenía a través de diversos comités y grupos de trabajo en las empresas que prestaban determinados servicios eléctricos como fabricantes de equipos, relacionadas con la construcción o el montaje eléctrico. Por tanto, su centralidad en la intermediación de los intereses del sector era máxima ya que no sólo representaba al sector frente al Estado, sino que asumía funciones de colaboración y coordinación con el resto de empresas periféricas de servicios.

Por último, el número de sociedades integrantes en UNESA varió durante los años de la etapa franquista. La creación y concentración de empresas eléctricas hizo que su número fluctuase. Así, de las 17 sociedades que integraban UNESA en 1944, se pasó a 28 en 1969, y a 22 en 1973. En cualquier caso, si bien ese número podía modificarse, la representación que UNESA ostentaba sobre el total de las empresas del sector eléctrico se situó entre el 80% y el 90%. En la tabla 4.8 podemos comparar las empresas que formaban parte de UNESA en 1944 y las que pertenecían en 1973, señalando las que permanecían en ella y las nuevas integraciones.

Tabla 4.8. Comparativa de sociedades integrantes de UNESA en 1944 y en 1973

Sociedades de UNESA en 1944	Sociedades de UNESA en 1973 (1)
Hidroeléctrica Española.	Continúa
Sociedad General Gallega de Electricidad	
Saltos del Duero	
Hidroeléctrica Ibérica	
Eléctrica de Viesgo	Continúa
Mengemor	
Sociedad Minera y Metalúrgica de Peñarroya	
Energía Eléctrica de Cataluña	
Compañía de Riegos y Fuerzas del Ebro	
Compañía Sevillana de Electricidad	Continúa
Compañía de Fluido eléctrico	
Eléctricas Reunidas de Zaragoza	Continúa
Energía e Industrias Aragonesas	Continúa
Compañía Eléctrica de Langreo	Continúa
Unión Eléctrica Madrileña	
Saltos del Alberche	
Hidroeléctrica del Chorro	

(1) En 1973 también integraban UNESA: Iberduero, S.A.; Fuerzas Eléctricas de Cataluña, S.A. (FECSA); Unión Eléctrica, S.A.; Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana, S.A. (ENHER); Fuerzas Eléctricas del Noroeste, S.A. (FENOSA); Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA); Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.; Hidroeléctrica de Cataluña, S.A. (HECSA); Eléctricas Reunidas de Zaragoza, S.A. (ERZ); Gas y Electricidad, S.A. (GESA); Unión Eléctrica de Canarias, S.A. (UNELCO); Fuerzas Hidroeléctricas del Segre, S.A.; Empresa Nacional Eléctrica de Córdoba, S.A. (ENELCO); Saltos del Nansa, S.A.; Saltos de Gadiana, S.A. (GUADISA); y Minero-Siderúrgica de Ponferrada, S.A.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNESA (2005)

3. Concentración de poder y autonomía del Estado

El Departamento ministerial que tradicionalmente se ha encargado de asumir las funciones en materia de energía, y por tanto, las cuestiones relacionadas con el sector eléctrico, ha sido el Ministerio de Industria. Su denominación y estructura varió a lo largo de los años de esta primera etapa (y en etapas posteriores). Así, hasta 1951 su denominación era Ministerio de Industria y Comercio, y posteriormente se dividió en dos

departamentos, uno de ellos el Ministerio de Industria¹⁷. Éste contaba, entre otras, con la Dirección General de Energía, cuya denominación y funciones varió durante la etapa franquista¹⁸.

Pero el Ministerio de Industria no era el único actor público con competencias en el sector eléctrico. En 1941 se creó por Ley el Instituto Nacional de Industria (INI) con la finalidad de impulsar la industrialización del país a través de la empresa pública. Los proyectos del INI conllevaban un alto gasto de electricidad, y su estrategia estaba ligada a conseguir la interconexión y explotación conjunta del sistema eléctrico. Propugnó un proyecto en el que el INI se convertiría en el agente estatal que consiguiera dicha interconexión. A ello se opusieron las empresas eléctricas que veían en dicho proyecto un peligro de nacionalización efectiva del sector. El juego estratégico entre unos y otros se saldó en 1944 con la decisión personal de Franco de otorgar a UNESA la interconexión y la gestión conjunta del sistema. En dicha decisión fue fundamental la confianza personal de Franco con el primer presidente de UNESA, José María de Oriol y Urquijo (Sudrià, 2007).

¹⁷ Desde febrero de 1978, el Departamento pasó a denominarse Industria y Energía. (Real Decreto 1270/1988, de 28 de octubre).

¹⁸ Entre otras modificaciones podemos destacar:

-El Decreto 2821/1962, de 10 de noviembre, por el que se reorganiza el Ministerio de industria, y se crea la Dirección General de la Energía (BOE núm. 271, de 12 de noviembre de 1962).

- El Decreto 3130/1965, de 14 de octubre (BOE núm. 257, de 27 de octubre de 1965) por el que se reorganiza la Dirección General de la Energía.

- El Decreto 1713/1972, de 30 de junio, por el que se reorganiza el Ministerio de Industria (BOE núm. 163, de 8 de julio de 1972), integrando en la Dirección General de la Energía, una Subdirección General de Planificación Energética (que tenía como función elaborar los planes que se consideraran necesarios para la ordenación, coordinación de la ejecución de los que se aprobara, analizar y evaluar su desarrollo, y proponer las medidas correctoras que en cada caso se estimen oportunas para la obtención de los objetivos previstos) y una Subdirección General de Energía Eléctrica (que tenía a su cargo el desarrollo de las funciones relacionadas con la producción, distribución y consumo de energía eléctrica). Además, quedaban adscritas a la Dirección General de la Energía la dirección del Repartidor de Cargas Eléctricas y el Laboratorio Central de Electrotecnia, dependiendo directamente del Director General la Comisión Permanente Española de Electricidad.

Ahora bien, UNESA debía convivir con un sector público eléctrico. Ya en 1942 el Estado comenzó su participación en el sector eléctrico con la constitución de la Empresa Nacional “Calvo Sotelo” (ENCASO) con el objetivo de construir centrales térmicas para aprovechar el carbón nacional. En 1944 el Gobierno autorizó al INI la constitución de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), la primera gran empresa pública del sector eléctrico. Con ella, el INI se propuso, no sólo producir electricidad para su consumo propio, sino vender fluido para uso comercial. Para ello se llegó a un pacto implícito consistente en que ENDESA y cualquier empresa pública sólo podrían vender sus excedentes a las empresas ya establecidas, sin acceder directamente a los consumidores. La interpretación de este punto dio lugar a conflictos y tensiones constantes entre el INI y UNESA. Además, en 1946 el INI fundó la Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana (ENHER) con un objetivo doble: introducirse en la generación eléctrica, y el aprovechamiento integral del río Noguera Ribagorzana y sus afluentes así como el de un tramo del río Ebro.

Así, mientras el Estado, a través del INI se introducía en la producción eléctrica, las empresas privadas a través de UNESA evitaban que tal intervención limitara su tradicional hegemonía. Ello dará lugar a conflictos¹⁹, si bien la colaboración entre el Gobierno, a través del Ministerio de Industria, y UNESA se plasmó en numerosos acuerdos.

Por tanto, en esta etapa los actores públicos eran dos: el Ministerio de Industria y el INI. Además, como actores instrumentales se encontraban las empresas públicas relacionadas con el sector eléctrico, en particular, ENDESA.

Por otra parte, la distribución territorial del Estado en esta etapa franquista se caracterizaba por el centralismo, y las competencias en materia eléctrica se aglutinaban entorno a la Administración Central del Estado. Por esta

¹⁹ Para estudiar en profundidad los conflictos entre el Estado y UNESA, así como los conflictos entre las propias empresas integrantes de UNESA es de obligada referencia el libro de Gómez, Sudrià y Pueyo (2007) *Electra y el Estado*, Thomson-Civitas, Pamplona.

razón, el nivel institucional de gobierno en el sector eléctrico se mantenía en un nivel nacional.

Asimismo, y tal y como hemos comprobado en el marco teórico, el grado de autonomía del Estado se manifiesta en el poder regulador que ostenta, ya que en él se concretarán cuáles son los objetivos de la política pública eléctrica, así como las soluciones a los que integran la agenda pública en cada momento. En este sentido, cabe destacar la siguiente normativa:

1. La Orden de 19 de julio de 1944 (BOE núm. 203) por la que se creaban los Delegados técnicos especiales, dependientes del Ministerio de Industria y Comercio, para la regulación y distribución de la energía eléctrica. Antes de que se constituyera UNESA, el Estado estableció, mediante esta norma, la necesidad de unificar la dirección de la tarea de producción, distribución y ordenación del consumo de energía eléctrica, señalando la cuantía de las restricciones a establecer, así como la interconexión entre empresas y, en general, ordenar y resolver con carácter ejecutivo cuantas dificultades e incidencias se suscitaran con motivo de la aplicación de las restricciones de energía eléctrica. Tras la constitución de UNESA, esta función se desarrollará por esta sociedad.

2. El Decreto de 12 de enero de 1951 (BOE de 2 de febrero) para la implantación del sistema de Tarifa Tope Unificada (TTU) y regulación del régimen de la Red General Peninsular.

La propia Exposición de Motivos del Decreto reflejó el diagnóstico que el actor público realizaba de los problemas del sector eléctrico y de los criterios propuestos para solucionarlos:

- Un primer problema era la situación confusa de las tarifas, puesto que no había un sistema de tarifas común para todo el país. La solución a dicho problema aconsejó la unificación y la regulación general, con el objeto de que *“el suministro de energía pueda efectuarse en condiciones técnicas y económicas en cierto modo similares con gran beneficio para*

el desarrollo económico e industrial del país". El Estado fijaría unas tarifas máximas para cada una de aquellas "redes eléctricas cuyas condiciones de producción y entrega pudieran considerarse similares". Por debajo de dichas tarifas máximas, el regulador permitiría que las empresas privadas pudieran aplicar precios más favorables a los consumidores.

- El segundo problema era "la repercusión sobre el conjunto de los consumidores del incremento en volumen y coste de la producción de energía de origen térmico", ya que este tipo de generación era más costosa que la hidráulica. Para este problema se optó por una doble solución: la construcción de centrales por el INI, lo que permitiría los trasvases de energía de las zonas excedentarias a las deficitarias, y la fijación de un orden de prioridad de "las centrales térmicas, de forma que primero actuasen las centrales más eficientes y las que quemen combustibles peores".
- El último de los problemas abordados por el regulador era el de las inversiones y el aumento del coste de construcción de las nuevas instalaciones. La solución planteada fue que las inversiones eléctricas se subvencionarían con un fondo recaudado mediante un recargo uniforme sobre las tarifas.

En resumen, el regulador introdujo el Sistema de las Tarifas Tope Unificadas (TTU) de aplicación a toda la Red General Peninsular. Dicha Red estaba integrada por los sistemas eléctricos de las sociedades que produjeran o distribuyesen al menos 25 GWh anuales, y estaba obligada a efectuar los transportes e intercambios de energía acordados con otras empresas u ordenados por la Administración por razones de utilidad pública. Las tarifas debían cubrir tres tipos de costes de las empresas eléctricas: los de funcionamiento, las inversiones en las instalaciones, y una tasa de rentabilidad sobre el capital de las empresas suficiente para "atraer a esa industria los elevados capitales que su desarrollo requería". Como era evidente, la nueva organización del servicio eléctrico mantenía la propiedad

entonces existente de los medios de producción y la pluralidad de sus gestores, pero procedía a la unificación de su explotación en todo el ámbito nacional.

La regulación sobre las TTU comenzó a aplicarse en 1953, año en el que se creó la Oficina Liquidadora de Energía (OFILE) y el Repartidor Central de Cargas (RECA)²⁰ de UNESA.

3.- Mediante la Orden de 22 de enero de 1953 se crea la Oficina Liquidadora de Energía (OFILE) para gestionar la TTU y para coordinar las diferencias de costes entre la energía térmica y la hidráulica. En este organismo debían formar parte todas las empresas que aplicasen las TTU y, si bien la Oficina se iba a gestionar por las empresas eléctricas integradas en UNESA, el Ministerio se reservaba el derecho de veto de las decisiones de la Asamblea, ejercido mediante su representante de la Dirección General de Industria. Dicho representante estaba autorizado a suspender la aplicación de los acuerdos de dicha Asamblea y elevar su resolución al Director General, quien resolvería definitivamente.

4.- También en 1953, UNESA convirtió su Oficina Central de Coordinación en el Repartidor Central de Cargas (RECA). Como hemos señalado anteriormente, el RECA se organizaba a través de cinco Despachos Regionales delegados, quedando adscrito a la Dirección General de la Energía. El RECA estaba conectado telefónicamente con cada uno de estos Despachos Regionales, y éstos, a su vez, lo estaban con cada una de las empresas que funcionaban en sus zonas respectivas. El objetivo era gestionar, bajo el control del Ministerio de Industria, el sistema eléctrico de manera unificada. También se encargó de elaborar, de acuerdo con las directrices que recibía de la Dirección General de la Energía, los programas diarios de explotación, es decir, los programas en los que se detallaban las centrales que debían estar en servicio en cada momento. De dichos

²⁰ Mediante Decreto 3130/1965, de 14 de octubre (BOE núm., por el que se organiza la Dirección General de la Energía, se adscribió a la Subdirección General de Energía Eléctrica la dirección del Repartidor de Cargas Eléctricas (RECA).

programas se derivaban los intercambios que debían llevarse a cabo entre las diversas zonas eléctricas, y elevaba un informe diario a la Dirección General de la Energía.

5.- Mediante la Orden de 30 de septiembre de 1968, el Ministerio de Industria encargó a UNESA la realización del primer Plan Eléctrico Nacional, fijando un plazo de seis meses para que dicha Sociedad presentara una propuesta inicial. En el preámbulo de la Orden el regulador reconoce el papel interlocutor de UNESA al señalar que:

“Por Orden de este Ministerio (Industria) de 2 de diciembre de 1944- se aprobó el Plan de Conjugación de Sistemas Regionales de Producción de energía eléctrica a efectos de un mejor aprovechamiento de las centrales térmicas e hidráulicas y de las redes de interconexión de alta tensión, encomendándose su ejecución a UNESA, habiendo demostrado la práctica que la explotación conjunta y coordinada de las centrales eléctricas españolas ha constituido un importante avance en la técnica de la explotación y ha permitido obtener significativas economías en los costes de generación”.

Los objetivos que el regulador pretendía con dicho Plan eran: (1) una previsión de la demanda a lo largo del periodo del Plan; (2) una optimización a escala nacional del reparto de la potencia que debe instalarse para cubrir la demanda prevista entre centrales hidráulicas, térmicas convencionales y nucleares; (3) una previsión del balance energético optimizado; (4) previsiones de las centrales a construir de acuerdo con los estudios anteriores; (5) una previsión del sistema primario de interconexión y transporte; (6) previsión de las inversiones necesarias; (7) y previsión de los combustibles primarios requeridos.

Los recursos que la Orden establecía para lograr dichos objetivos eran: (1) los criterios de optimización se basarían en la economicidad de las soluciones, desde el punto de vista del coste de la energía suministrada al

centro de consumo; (2) se procuraría la máxima utilización de los recursos nacionales compatibles con la economicidad de las soluciones; (3) se estudiaría el marco económico de las inversiones según los cálculos de financiación y rentabilidad deducidos de las condiciones del momento y de las previstas en el período; (4) y se procuraría obtener la máxima utilización posible de la potencia de las centrales actualmente instaladas y autorizadas, colocando en la base del diagrama de cargas las centrales nucleares y las centrales térmicas de carbón a bocamina.

Este Primer Plan Eléctrico Nacional presentado por UNESA se aprobó mediante Orden de 31 de julio de 1969 (BOE núm. 199, de 20 de agosto de 1969) y su duración se fijaba desde el 1 de enero de 1972 a 31 de diciembre de 1981²¹. Se concebía como un sistema de objetivos progresivos que promoverían el crecimiento coordinado de la industria productora distribuidora de electricidad, atendiendo a las directrices del II Plan de Desarrollo Económico y Social.

Como podemos deducir de lo señalado anteriormente, el actor público, en este caso el Ministerio de Industria, encomendó a una Sociedad Anónima, UNESA, la elaboración de un Plan Eléctrico Nacional que contenía los objetivos propios de la política pública eléctrica. Podemos concluir que en este caso nos encontramos, no ya ante un simple actor privado, sino ante un actor para-estatal (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012) que participa tanto en el diseño de la política eléctrica, como en la implementación de la misma. Además, dicho Plan, que insistimos es elaborado por un actor para-estatal (no por el actor público) se consagra normativamente a través de una Orden Ministerial con efectos vinculantes para las partes.

6.- Las decisiones de que ENHER (1964) y ENDESA (1969), junto a otras empresas de la órbita del INI (HECSA, Moncabril, Fuerzas Hidroeléctricas

²¹ Este Plan Eléctrico Nacional se modificó mediante Orden de 10 de julio de 1970 (BOE núm. 175, de 23 de julio de 1970) y revisada mediante Orden de 17 de julio de 1972 (BOE núm. 181, de 29 de julio de 1972).

del Segre e Hidroeléctrica de Galicia) se integraran en UNESA, conllevó que la práctica totalidad de las empresas eléctricas españolas estuvieran presentes en dicha Sociedad. Ello dio lugar a que, por una parte, actores públicos y privados compartieran la misma organización al objeto de intermediar sus intereses, y por otra, que los conflictos entre las sociedades integrantes de UNESA se acrecentaran.

7.- La implantación del Sistema Integrado de Facturación Eléctrica (SIFE) y sus consecuencias.

En 1973 se modificó y racionalizó el sistema de compensaciones entre empresas²². Se suprimió el sistema de TTU y se aprovechó para suprimir las primas y compensaciones que gestionaba OFILE, extinguiendo este organismo que soportaba un gran déficit. Se sustituyó por la Oficina de Compensación de la Energía Eléctrica (OFICO)²³.

Como consecuencia de este cambio de sistema tarifario y para retribuir la electricidad generada por ENDESA (que en esos momentos no distribuía directamente a los consumidores finales) se buscaron alternativas para el pago de ese suministro. Así, en 1974 se firmó un contrato entre las sociedades de UNESA y ENDESA por el que dichas sociedades se comprometían a adquirir, conjunta y solidariamente, toda la electricidad generada por ENDESA. Esta solución obviamente generó conflicto interno en UNESA (Gómez, Sudrià y Pueyo, 2007).

Una de las características por la que hemos definido la autonomía del Estado ha sido la capacidad de generar su propia información y utilizar recursos humanos y económicos suficientes para cumplir con sus objetivos políticos. Durante esta etapa, el Estado trata de obtener la información del

²² Mediante Orden de 23 de diciembre de 1972 (BOE núm. 20, de 23 de enero de 1973) se establecen las bases para el desarrollo y explotación conjunta del Sistema Eléctrico Peninsular.

²³ Mediante Orden de 5 de septiembre de 1973, por la que se aprueban las ordenanzas de la Oficina de Compensaciones de la Energía Eléctrica (OFICO) (BOE núm. 225, de 19 de septiembre de 1973).

sector a través de diversos medios, pudiendo destacar las siguientes circunstancias:

- La Plantilla del Cuerpo de Ingenieros Industriales al servicio del Ministerio de Industria y Comercio en 1943 (BOE de 20 de febrero de 1944) era de 237 personas repartidas en todo el territorio nacional, es decir, incluyendo las Delegaciones Provinciales, así como las personas excedentes o en situación administrativa singular. En 1951, el número de personas que integraban dicho cuerpo era, en idénticas circunstancias, de 241²⁴. Estas cifras nos indican la escasez de recursos humanos con una formación técnica apropiada que debían asumir unas funciones de dirigir el sector eléctrico.
- Las estadísticas del sector eléctrico se basaban en las informaciones y datos que suministraba la sección de estadística de UNESA, ya que estaba diariamente en contacto telefónico con las empresas recabando información sobre los datos necesarios para elaborar las estadísticas del sector. Así, las empresas eléctricas debían presentar periódicamente a la Dirección General de Energía y al RECA información sobre la situación y evolución de las demandas y sus mercados y de las condiciones de explotación de los medios de producción y transporte.
- El Ministerio delegó en UNESA el desarrollo del *“Plan de Conjugación del Sistema Regional”*, tanto la función de coordinación como la de construcción de las líneas de interconexión necesarias.
- El RECA asumió formalmente las competencias administrativas para la gestión de la Red General Peninsular y de los intercambios necesarios de energía a través de ella. Además suministraba la información de dichos intercambios al Ministerio y decidía la fuente energética que era conveniente utilizar en función de la cuantía y la localización del recurso. Como labor complementaria también realizaba liquidaciones dinerarias

²⁴ Decreto de 27 de abril de 1951 (BOE núm. 135, de 15 de mayo de 1951).

correspondientes a las energías intercambiadas diariamente entre las empresas.

- El Ministerio encomendó a UNESA el diseño, planificación e implementación del Primer Plan Eléctrico Nacional.
- Por último, UNESA alcanzó gran importancia en la función de coordinación de los planes de construcción de nuevas centrales y líneas de transporte y distribución.

Si bien al principio de esta etapa el Estado requería de la información y de los recursos humanos y materiales de UNESA, a lo largo de la misma establecerá mecanismos dirigidos a obtener recursos propios, adecuados y suficientes, para la consecución de sus objetivos.

Por último, examinaremos la dimensión de la formación de un ethos profesional, comprobando si existía en los actores públicos de esta etapa franquista. Para ello debemos distinguir el nivel político del nivel administrativo de las instituciones implicadas.

En el ámbito puramente político, y si observamos la formación de los distintos Ministros de Industria (Departamento de la Administración del Estado competente en materia de electricidad) de esta fase franquista, podemos comprobar que la procedencia de los mismos no guarda, propiamente, relación con el sector eléctrico (tabla 4.9). La formación profesional de los mismos fue variada, desde ingenieros textiles, ingenieros navales, economistas o ingenieros de caminos. Por tanto, el criterio para la elección en el cargo parece más un criterio político que técnico. Ello podría haber dado lugar a que no existiera una visión de conjunto, ni una comunicación y colaboración suficiente para adoptar medidas homogéneas. No obstante, los periodos de permanencia en el cargo fueron amplios, lo que nos evidencia que pudieron mantener con los Presidentes del Consejo de Administración de UNESA relaciones formales e informales que reflejaran valores, costumbres y formas particulares de

intercambio de información. Ello no era óbice para que existieran conflictos entre ambos actores, como hemos puesto de manifiesto anteriormente.

En el ámbito administrativo, las relaciones de la Dirección General de UNESA con los actores públicos también se caracterizaron por la estabilidad. La Dirección General de Energía, así como el aparato funcional del mismo, mantuvieron relaciones estables, formales e informales, con los técnicos y personal de UNESA, creando una red de intercambio de información y de resolución de conflictos propia.

Por todo ello, entendemos que, en el actor público se configuró en esta etapa un *ethos* profesional que marcaba las relaciones con el sector eléctrico, que se configuró como un instrumento para que el Estado pudiera obtener del actor privado un sistema en el que obtener información sobre el sector eléctrico, así como colaborar con éste y, en la medida de sus posibilidades, coordinarse con él. En este sentido, UNESA se consagraba como el actor privado con interacciones estables y estrechas con el actor público con unos conocimientos e información adquiridos, que incrementaba el coste de buscar un sustituto para desarrollar esas tareas (Moe, 1988; Wilson, 1995; Grant, 1989).

En definitiva, la continuidad del equipo de personas que ocupaban los cargos de máxima responsabilidad dentro de la Administración pública, unido a la continuidad en la organización de intereses del sector eléctrico es un factor que explica la estabilidad tanto en el contenido de la estructura institucional como de la política eléctrica.

Tabla 4.9. Ministros responsables de la Política Eléctrica y Presidentes del Consejo de Administración de UNESA (1940-1975)

Ministros/ Periodo en el cargo	Formación	Presidentes del Consejo de Administración de UNESA/Periodo en el cargo	Formación
Demetrio Carceller Segura (1940-1945)	Ingeniero textil	D. José M ^a de Oriol y Urquijo (1944-1949)	Ingeniero Industrial
Juan A. Suanzes y Fernández (1945-1951)	Ingeniero naval	D. Julio de Arreche (1949-1955)	Ingeniero Industrial
Joaquín Planell Riera (1951-1962)	Artillero militar	D. Pedro Barrié de la Maza (1955-1959)	Graduado en Comercio
Gregorio López Bravo (1962-1969)	Ingeniero naval	D Carlos Mendoza Gimeno (1959-1969)	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
J. M ^a López de Letona y Núñez del Pino (1969-1973)	Ingeniero de Caminos	D. Carlos Mendoza Gimeno (1969-1973)	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Alfredo Santos Blanco (1974-1975)	Economista	D. José M ^a de Oriol y Urquijo (1973-1977)	Ingeniero Industrial

Fuente: elaboración propia

4. Escenarios institucionales de interacción

Para evaluar cómo era la estructura de la red de intermediación del sistema eléctrico español es necesario conocer en qué escenarios institucionales actuaban los actores públicos y privados, es decir, si predominaban los canales de interacción formales o estables, o bien las relaciones informales dominaban dicha interacción; si existían o no barreras de entrada a los mismos así como simetría o asimetría de los recursos en la interacción; y, por último, la función que cada uno de los actores tenía en dicho escenario y si se llegó a crear una cultura específica para la resolución de los problemas.

Respecto a esta dimensión del institucionalismo de la interacción, la etapa franquista no presenta una homogeneidad en la forma en la que se relacionan los actores de la red, ni una continuidad en la simetría, funciones y creación de una cultura específica de la misma.

En el escenario institucional de la etapa franquista, el Ministerio de Industria ocupa la centralidad del actor público, posicionándose como actor público secundario el INI, que pretendía introducirse en el sector eléctrico a través de ENDESA y de ENHER. Como actor privado, UNESA se erigió como representante e intermediador de los intereses del sector eléctrico ante dichos actores públicos. Este escenario se completa con las empresas que integraban UNESA que, a lo largo de esta etapa, provocaron conflictos internos en dicha organización.

El primer año de constitución de UNESA (1944) la sintonía con los actores públicos, sobre todo con el Ministerio de Industria, fue muy estrecha y la institucionalización de las relaciones se mantuvo, por lo general, por cauces informales con reuniones, comisiones y visitas *ad hoc* para tratar problemas y resolver conflictos entre los actores implicados. El principal activo de la organización residía en la imagen de unidad ante el actor público²⁵. Hubo una “*cierta comunión*” de ideas acerca de los problemas de la industria eléctrica y

²⁵ Cualquier discrepancia interna entre las empresas integradas en UNESA debía solucionarse imperativamente en el seno de la misma (Gómez, 2007).

sobre la manera de resolverlos (Gómez, 2007). A ello contribuyeron las figuras tanto del presidente de UNESA (José M^a de Oriol y Urquijo) como del Ministro de Industria (Demetrio Carceller Segura).

A partir de 1945 y con la llegada al Ministerio de Industria de Juan A. Suanzes y Fernández, las relaciones institucionales entre los actores dejan la fluidez que caracterizaba el año anterior, adoptándose cauces formales de interlocución para resolver problemas y para consultar sobre cuestiones del sector eléctrico. Podemos señalar algunos de ellos:

- La constitución en 1948 de una comisión mixta entre los siete representantes de las empresas filiales eléctricas del INI y otros tantos representantes de las empresas de UNESA para abordar los temas pendientes de solución en el sector eléctrico.
- UNESA encargó a una comisión de expertos, en representación de la totalidad de las compañías, que elaboraran un proyecto general de reforma de las tarifas desde una perspectiva unitaria.
- En 1945, UNESA elaboró un programa de restricciones eléctricas que fue aprobado por el Ministerio de Industria.
- En 1948, al abordar la Dirección General de Industria el estudio del proyecto de tarifas unificadas (TTUs) que planteó UNESA, la aprobación definitiva contó con la audiencia de ésta, pero fue el Ministerio quien marcó el calendario de la reforma. En 1950 dicha Dirección General, facilitó a UNESA un anteproyecto de bases, quien elaboró una contrapropuesta al mismo. La norma aprobada en 1951 era fuertemente interventora y trastocó el *statu quo* eléctrico, ya que el Decreto aprobado significó una intromisión ministerial que socavó algunas de las competencias que UNESA desempeñaba en virtud de la Orden Ministerial de 1944. La electricidad pública fue la gran beneficiada por la reforma de las TTUs.

- En 1948, la Dirección General de Industria aprobó casi en su integridad el borrador de normas técnicas sobre líneas de alta tensión elaborado por UNESA.
- En 1952, el Ministerio propuso a UNESA la presentación de un anteproyecto de ordenanza de OFILE.
- En 1956, se constituyó una comisión tripartita formada por el Ministerio, UNESA y Électricité de France (UDF) para adjudicar la energía intercambiada con arreglo a los contratos establecidos con Francia y para intermediar en las cuestiones técnicas que planteasen los contratos entre las eléctricas privadas y la compañía estatal francesa.
- En 1960, el Subsecretario de Industria propuso, con carácter oficioso, crear un comité mixto asesor con el cometido de evaluar los asuntos pendientes en el sector eléctrico español.
- En 1960, UNESA formó parte de la Comisión para el Estudio de Energía Eléctrica y de la Comisión de Material Eléctrico de Fabricación Nacional.
- En 1961, se creó la Comisión Interministerial para el Estudio del Desarrollo Eléctrico (CIEDE) en la que UNESA participó a instancias de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos del Gobierno.
- En 1969²⁶ se creó la Comisión Técnica de Electricidad, dependiente del Consejo Superior del Ministerio de Industria, en la que estaban representados los órganos de la Administración y los sectores de la industria más específicamente interesados, entre los que se encontraba, un representante de UNESA. Este Consejo tenía por misión estudiar y proponer al Ministerio las reglamentaciones aplicables en lo referente a la producción y suministro de energía eléctrica, así como también la

²⁶ Orden de 6 de febrero de 1969 (BOE núm. 38, de 13 de febrero de 1969).

determinación de las condiciones que debían cumplir los aparatos que la producían o utilizaban.

- En 1973²⁷, se creó la Comisión de Desarrollo y Explotación del Sistema Eléctrico, integrada por el Director General de Energía Eléctrica, como Presidente, los Subdirectores Generales de la Energía Eléctrica y de Planificación Energética, como Vicepresidentes, y como vocales, el Director de Unidad Eléctrica, S.A. (UNESA) y cinco representantes de las empresas eléctricas integradas en UNESA, de las que una lo era de las empresas eléctricas del INI.
- En 1974²⁸ se creó el Centro de Estudios de la Energía, que posteriormente pasó a denominarse Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

A pesar de la progresiva institucionalización de esta etapa, las concesiones de los actores públicos a las empresas privadas fueron mínimas (Gómez, 2007). No hubo avances en la resolución de los conflictos del sector eléctrico (como el reajuste de tarifas) y la estrategia del actor público fue claramente favorable a las empresas públicas. Así, la Dirección Técnica del INI criticó duramente el ajuste de tarifas planteado por las empresas eléctricas, al considerar que el beneficio de las compañías privadas excedía ampliamente el aumento de sus costes de explotación (Gómez, 2007). El enfrentamiento del actor privado con los actores públicos fue cada vez más frecuente.

La llegada al Ministerio en 1962 de Gregorio López Bravo (con un perfil tecnócrata y menos político) cambió radicalmente este escenario institucional, volviendo de nuevo a la fluidez inicial. Los cauces formales e informales entre los actores volvieron a dar cierta estabilidad a la interacción y las simetrías de recursos en la interacción de los actores se hicieron evidentes. Así, una de las

²⁷ En la Orden de 23 de diciembre de 1972, por la que se establecen las bases para el desarrollo y explotación conjunta del Sistema Eléctrico Peninsular (BOE núm. 20, de 23 de enero de 1973).

grandes demandas de UNESA desde los años iniciales de su constitución era la reforma de las tarifas eléctricas. A esta demanda respondió el Ministerio presentando un aumento de las tarifas eléctricas al Consejo de Ministros. El aumento final de dicha tarifa, fruto de la discusión en el mismo, no fue tan elevada como propuso el Ministerio.

Como gran hito de acercamiento entre ambos actores, el Ministerio de Industria encargó a UNESA la elaboración del Plan Eléctrico Nacional, mediante la Orden de 30 de septiembre de 1968. Dicho Plan, que programaba las instalaciones de generación a acometer por el sector en los siguientes años, fue aprobado por el Gobierno en 1969.

La salida en 1969 de Gregorio López Bravo del Ministerio y la entrada de J. M^a López de Letona y Núñez del Pino hizo que las relaciones institucionales de los gestores de UNESA con los nuevos responsables del Ministerio de Industria distaran de ser fluidas. Así, el Ministerio creó una nueva Comisión de Tarifas y constituyó una subcomisión con el encargo de estudiar el “*Balance Energético Nacional*”. Se comunicó a los representantes de UNESA la intención de aplicar un procedimiento alternativo al de la fórmula hasta ahora utilizada, basándose en el análisis exhaustivo de los balances de un grupo de ocho empresas que fueran lo suficientemente representativas del sector eléctrico.

Durante este periodo, y en ocasiones puntuales, ni el Ministro ni el Presidente del INI recibieron a los representantes de UNESA. A pesar de estos conflictos no se rompieron los contactos, puesto que continuaron celebrándose reuniones de tipo técnico. Prueba de ello fue la aprobación, durante la etapa en el Ministerio de Alfredo Santos Blanco, del Decreto 175/1975 que estableció la llamada “*Acción Concertada*”, un régimen de concierto entre la Administración Pública y el sector eléctrico, en virtud del cual se concedían beneficios y desgravaciones fiscales para asegurar el cumplimiento de los objetivos fijados en el Plan Energético Nacional de 1975 (PEN-75).

²⁸ Mediante Decreto 2214/1974, de 9 de diciembre (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1974).

En definitiva, y a pesar de que en la etapa franquista la falta de homogeneidad y continuidad prevalece en los escenarios institucionales de interacción, podemos deducir unas características básicas de este periodo:

- Si bien prevalece la institucionalización de las relaciones entre los actores a través de canales informales (reuniones, visitas, informes, consultas, etc.) cuya periodicidad varía según el problema a tratar, se inicia un proceso de “encauzamiento formal” de las mismas en Comisiones y Comités incardinados en el actor público que permiten mantener dichas interacciones en el tiempo con independencia de la resolución o no del problema específico del sector.
- Los límites o barreras de entrada a dichos escenarios institucionales de interacción permanecen a lo largo de toda esta etapa haciendo que la participación en los mismos sea cerrada o monopolística.
- Existía una tendencia a establecer mecanismos institucionales para obtener datos e información aportados por UNESA para planificar la política eléctrica, y al final de la etapa franquista hubo un intento de modificar el procedimiento de obtención de datos por parte del Ministerio.
- Las funciones decisorias de la política eléctrica recaían en el actor público. En particular, el Ministerio de Industria era quien diseñaba y planificaba dicha política con unos objetivos muy claros: llegar a crear un sistema eléctrico unificado para todo el territorio nacional y que el sistema de tarifas eléctricas no perjudicara al desarrollo económico de las empresas ni a los consumidores. La implementación de dicha política correspondía al actor privado, es decir, a UNESA, que tenía otra visión distinta de la política eléctrica, más centrada en la obtención de beneficios y en que los costes de generación eléctrica se cubrieran totalmente con la tarifa eléctrica aplicada. Pero además, la función de planificación se encomendó en numerosas ocasiones a UNESA (el Plan Eléctrico Nacional, propuesta de anteproyectos de leyes, borradores de

Decretos, etc.) por lo que su participación en la elaboración de la política pública fue más allá de la mera consulta y negociación de problemas puntuales, y llegó a gestionar aspectos específicos de dicha política así como coordinar actividades diversas.

- Por último, las grandes diferencias en los objetivos de la política pública hizo que no se implantará una cultura específica, es decir, una percepción común frente a los problemas del sector. Si bien se buscó llegar a consensos, en numerosas ocasiones las diferentes visiones de los problemas dio lugar a múltiples conflictos entre los actores. Conflictos tanto entre los actores públicos y el actor privado, como entre las propias empresas integradas en UNESA.

5. Tipología de la red.

En la etapa franquista, la dirección y gestión de la política eléctrica se desarrollaba a través de un solo Ministerio, el de Industria, que centralizaba las competencias a nivel nacional en la Administración General del Estado, estableciendo las bases y los objetivos en materia eléctrica. Pero también el INI se interesó en ocasiones en el sector eléctrico, como instrumento para el desarrollo de una red de empresas públicas que se consideraba necesaria para el desarrollo económico del país. En cualquier caso, la coordinación entre el Ministerio de Industria y el INI fue absoluta, compartiendo los objetivos y estrategias generales.

La capacidad del actor público para lograr sus objetivos fue elevada en la etapa franquista, aunque no absoluta. La normativa resultante de la interacción de los actores trató de ceder al actor privado algunos objetivos demandados históricamente (regulación de tarifas) pero no en su totalidad. Era el actor público quien dominaba el escenario de la política eléctrica, pero interactuaba con el actor privado, UNESA, al objeto de obtener la información necesaria para la consecución de sus objetivos. Además, UNESA también participaba en el diseño, planificación e implementación de la política eléctrica.

Con anterioridad a la decisión del actor público de constituir UNESA, es decir, entre el periodo 1939-1944, la red de política se caracterizaba por un pluralismo de parentela, con las siguientes peculiaridades:

- Una baja movilización de los grupos de interés, ya que existían numerosas empresas que intermediaban con el Estado directamente y sin una organización que las representase.
- Una concertación reducida, por cuanto en el seno del propio régimen se plantearon alternativas diferentes al problema eléctrico por diversos actores públicos. Por una parte, se planteó nacionalizar todo el sector a semejanza de otros países europeos (Francia); mientras que, por otro, se consideraba que el mantenimiento de un ámbito privado era conveniente en el sector eléctrico. La solución de la creación de UNESA en 1944, derivó de un pacto entre el entonces Jefe del Estado y un directivo empresarial del sector muy próximo al régimen, José María de Oriol y Urquijo.
- Una autonomía del Estado reducida, por cuanto todavía no existe una independencia de éste para la consecución de sus objetivos, ni un marco normativo estable en el que éstos se definan.
- La institucionalización era baja, por cuanto apenas existían cauces formales de interacción entre los actores públicos y privados, lo que podía traducirse en una mayor capacidad de acceso de los intereses en las decisiones y preferencias del actor público.

Tras la decisión de constitución de UNESA (1944), la red de políticas se modifica. Para definir la tipología de red en el marco de la política eléctrica durante esta etapa franquista debemos descartar tanto la dirección estatal respecto a los grupos privados como el pluralismo o dispersión de poder entre actores. Nos decantamos por la concertación, puesto que, por una parte, el grado de movilización del grupo de interés en esta fase es alto (existía un solo grupo que representara los intereses del sector eléctrico: UNESA) y, por otro, el

Estado, que tenía sus propios objetivos y estrategias respecto a la política eléctrica distintos a los del actor privado, posee una concentración y autonomía elevadas. El actor público no se encontraba capturado o colonizado por el actor privado, ya que el Estado regulaba también en contra de los intereses de UNESA, aunque contaba con ésta, no sólo para la implementación de la política eléctrica, sino también para su diseño y planificación.

6. Conclusiones

Para concluir esta primera fase dedicada a las relaciones entre el Estado y el sector eléctrico en esta etapa franquista podemos señalar (tabla 4.10) que:

- a) Existía una sola organización privada que, pese a su diseño jurídico de sociedad anónima, representaba a los intereses de la mayor parte de las empresas eléctricas privadas del sector (80%) en el momento de su constitución. Dicho porcentaje aumentaría posteriormente hasta el 90%. A dicha organización, el Estado le otorgó legitimidad para intermediar con él a partir de numerosos encuentros, reuniones e incluso encomiendas de planes, programas o borradores de normas del sector. La afiliación a dicha organización era voluntaria y tenía una organización que durante este periodo se burocratizó y tecnificó, permitiendo así implementar la política eléctrica encomendada por el actor público.

- b) El número de actores públicos también era limitado, ya que centralmente el Ministerio de Industria, y secundariamente el INI (y las empresas públicas eléctricas ENDESA y ENHER), intervinieron en la dirección y gestión de la política eléctrica. El nivel institucional de decisión era el nacional, consecuencia de la distribución territorial de poder de la etapa franquista, y la regulación establecía un marco estable que definía los objetivos y funciones que el actor público pretendía llevar a cabo. El Estado intenta, a lo largo de toda esta etapa, instrumentar mecanismos para poder generar su propia información al objeto de gestionar la política eléctrica, y disponer

de recursos económicos y humanos suficientes para cumplir sus objetivos políticos.

- c) Los escenarios institucionales de interacción eran predominantemente informales, aunque poco a poco se estabilizaron los cauces formales entre los actores. Existían barreras de entrada en la interacción, siendo ésta cerrada o monopolística, y se establecieron mecanismos destinados a la obtención de los recursos de información para posteriormente decidir sobre la política pública. El actor privado no sólo era consultado en la toma de decisiones, sino que participaba en el diseño, planificación e implementación de la política eléctrica. Sin embargo, no se creó en la red una percepción común frente a problemas o conflictos, ni un consenso entre diferentes visiones de la política.

- d) Por último, clasificamos la tipología de red de política eléctrica como concertación, en la que si bien domina el Estado (que tiene un alto grado de concentración de poder concentrado) existía un solo grupo que representaba al sector eléctrico (UNESA) a quien el propio Estado delega parte de la autoridad pública (diseño, planificación, implementación de la política pública).

Tabla 4.10. Relación entre el Estado y el sector eléctrico en la etapa franquista (1939-1975)

Organización y movilización de los grupos	Concentración y autonomía del Estado	Escenarios institucionales	Tipología de red
<p>UNESA.</p> <p>Afiliación voluntaria.</p> <p>Representatividad elevada (80% a 90%).</p> <p>Legitimación para la representación reconocida por el Estado.</p> <p>Organización burocrática y predominantemente técnica.</p>	<p>Concentración de poder en un Departamento Ministerial.</p> <p>Presencia de empresas públicas en el sector (UNESA, ENHER).</p> <p>Mecanismos dirigidos a la obtención de información del sector y tendencia a un aumento de los recursos personales y materiales.</p> <p>Nivel de decisión y planificación nacional.</p>	<p>Cauces informales (reuniones, informes, visitas, cartas, etc.)</p> <p>Comisión para el Estudio de Energía Eléctrica.</p> <p>Comisión Interministerial para el Estudio del Desarrollo Eléctrico.</p> <p>Comisión de Material Eléctrico de Fabricación Nacional.</p> <p>Comité de Tarifas Eléctricas.</p> <p>Barreras de entrada.</p> <p>El actor privado participa en el diseño, planificación e implementación de la política eléctrica.</p>	<p>Concertación</p>

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO QUINTO.- LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DURANTE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA (1975-1982): LA DIRECCIÓN ESTATAL LIMITADA.

1. Introducción

La etapa de transición de España a la democracia es considerada como una complicada operación política que implicó pasar de una dictadura a una democracia sin romper con la legalidad vigente (Oñate, 2002). Enmarca dos hitos fundamentales: por una parte, la muerte de Franco (1975) que da lugar a la proclamación de D. Juan Carlos I como Rey de España, y por otra, la victoria del Partido Socialista en las elecciones generales de 1982. No obstante, no hay una posición común en la literatura especializada sobre cuando finalizó la transición; para unos la finalización de este periodo viene marcada por la aprobación de la Constitución de 1978; para otros, son las elecciones de 1979 las que delimitan el final del mismo; y una parte de la misma considera que la victoria de un partido político (el socialista) de signo ideológico distinto a los ideales proclamados por el antiguo sistema franquista en unas elecciones democráticas, implica una voluntad de consolidación de los principios democráticos y, por tanto, de no volver al Estado anterior. Éste es el modelo de Rustow (1970) de evolución de un régimen a otro por gradualidad, instauración consensual y rápida consolidación y habituación general a los nuevos principios, reglas e instituciones. Nosotros hemos optado por este último modelo porque la consideramos más acorde con el proceso político vivido en España, en el que la amenaza de regresión (intento de golpe de Estado de 1981) no se despejó hasta el cambio de gobierno de 1982.

En esta época de transición, la crisis energética (1973) marca la agenda en la política eléctrica, sobre todo cuando tuvo lugar la llamada “segunda crisis” en 1979, obligando a los países más industrializados a adoptar medidas serias para contener el consumo de energía, sobre todo de petróleo. El encarecimiento de combustible, necesario para la puesta en marcha de las

centrales termoeléctricas que existían en España, hacía peligrar el desarrollo económico que se había iniciado en la etapa anterior.

En el sector eléctrico en particular, el Estado se propuso reducir la dependencia energética, potenciando el ahorro energético, la diversificación y el aprovechamiento de nuevas fuentes de energía, sobre todo la eólica y solar, así como potenciar la energía nuclear. Si bien en la etapa anterior ya se inició una política energética basada en una planificación nacional (el Primer Plan Eléctrico Nacional de 1969) e inclusiva de todas las fuentes energéticas (los planes eléctricos se integraron en los planes energéticos, dando lugar al Primer Plan Energético Nacional de 1975), la crisis a la que se enfrentó el actor público necesitaba de nuevos instrumentos para su superación.

Una de las medidas adoptadas por los nuevos actores públicos fue no satisfacer las demandas del actor privado sobre la subida de las tarifas eléctricas en los niveles señalados por éste. Con ello peligraría el crecimiento económico iniciado en la época anterior, y hacía peligrar, también, la propia transición a la democracia.

Otra medida fue elaborar un nuevo Plan Energético Nacional, aunque en su aprobación tuvo problemas, al rechazarse una primera versión del mismo en 1977 (se acusó al Ministerio de que el Plan había sido elaborado por las propias empresas eléctricas, lo que fue muy controvertido en la prensa del momento). Fue con la remodelación del Ministerio de Industria y Energía cuando dicho Plan fue aprobado, ya en 1979, con una clara apuesta por la energía nuclear.

Por último, la necesidad de ahorrar y reducir consumo energético hacía necesario investigar nuevas fuentes de energía. Empiezan a formarse órganos administrativos que tienen como función esa investigación, como la Subdirección General de Conservación de la Energía y Nuevas Energías (adscrito a la Dirección General de la Energía del Ministerio) o el Centro de Estudios de la Energía.

2. La organización y la movilización de los grupos de interés.

Durante la etapa franquista UNESA legitimó su función de intermediaria de los intereses del sector eléctrico, alcanzando la máxima representatividad al integrar, entre sus empresas, a ENDESA (1970). Con ENHER como sociedad integrada, además de GESA, ENELCO, Unidad Eléctrica de Canarias y la propia ENDESA (todas procedentes del INI) una nueva etapa se presentaba para UNESA.

En la etapa de la transición a la democracia, UNESA mantiene su *estatus* de Sociedad Anónima y de actor “*privado*”, en la que se integran tanto las empresas privadas del sector eléctrico como las empresas públicas que pertenecían al INI y que se relacionaban con dicho sector.

Como consecuencia de dichas incorporaciones su capacidad de representación del sector eléctrico aumenta durante esta etapa así como su legitimación frente al actor público como interlocutor válido para la defensa de los intereses del mismo, manteniéndose el carácter voluntario de la integración en UNESA.

En la etapa de la transición (1975 a 1982) los presidentes del Consejo de Administración y los Directores Generales de UNESA fueron los señalados en la tabla 5.1.

Tabla 5.1. Presidentes del Consejo de Administración y Directores Generales de UNESA durante la etapa de la Transición (1975-1982)

Presidente	Formación	Director General	Formación
Hidroeléctrica Española, S.A. José María de Oriol y Urquijo (1973-1977)	Ingeniero Industrial	Teodomiro González-Baylín (1964-1981)	Ingeniero de Minas
Fuerzas Eléctricas de Cataluña, S.A. Juan Alegre Marcel (1977-1987)	Licenciado en Derecho	Pedro Rivero Torre (1981-2006)	Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de UNESA (2005)

De ella se desprende que la formación requerida para dirigir y gestionar la organización que intermedia los intereses del sector eléctrico con el Estado deja de ser específica de dicho sector (es decir, la ingenierías) y se adecua a la dirección y gestión de cualquier empresa privada (licenciaturas en Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales). Es significativa la continuidad del cargo de Director General que proporciona estabilidad a la organización.

En cuanto a la organización de UNESA, ésta se adapta a las nuevas realidades sociales, políticas y jurídicas que la etapa de transición requería. Así, constituye en 1977 una nueva asociación: la Federación Empresarial de la Industria Eléctrica (FEIE) para dar respuesta al nuevo enfoque que se requería en las relaciones del Sector Eléctrico con las estructuras sindicales. Esta Federación Empresarial nació como complemento a UNESA, y tenía distinta naturaleza jurídica y objetivos diferentes a ella.

La FEIE se encargó de las relaciones laborales, así como de la interlocución y concertación con los demás agentes sociales, especialmente las Centrales Sindicales. Entre sus principales objetivos se encontraban: (1) Representar, promover y defender los intereses profesionales a sus miembros; (2) Intervenir, sin perjuicio de las facultades que a cada empresa corresponden en su ámbito, en la negociación colectiva y en la regulación de las condiciones generales de trabajo entre sus miembros y el personal empleados, relacionándose con los Poderes y Administraciones Públicas, los órganos jurisdiccionales de cualquier orden, las Centrales Sindicales y los organismos y asociaciones internacionales; (3) El estudio específico de los aspectos laborales relativos a salarios, conflictividad, contratación colectiva, seguridad social, productividad y seguridad e higiene, estableciendo las oportunas relaciones con Sindicatos, Administraciones Públicas y órganos jurisdiccionales; (4) Confederarse o integrarse en organizaciones empresariales de ámbito superior, tanto nacional como internacional y participar en Asociaciones, Fundaciones, Sociedades y Organizaciones Nacionales e Internacionales reconocidas legalmente, bien directamente o a través de otras que se encuentren integradas; (5) Cualquier otra actividad lícita para la defensa de los intereses de sus miembros.

Los órganos rectores de dicha Federación eran la Asamblea General, la Junta Directiva, y la Comisión de Asuntos Sociales. Esta Comisión estaba integrada por los Directores de Organización y Recursos Humanos de las empresas asociadas, y estaba encargada de coordinar los temas relativos a la contratación colectiva, conflictos colectivos, relaciones laborales, sindicales y formación, así como dictaminar en materia de política sindical en todos los asuntos objeto de consideración por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

La actividad de la FEIE hasta su disolución en 1999, cuando sus actividades y fines se integraron en la nueva Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), se centro en cuatro ámbitos: las relaciones internas, coordinando la política socio-laboral de las empresas asociadas; las relaciones con la CEOE, al participar en la política socio-laboral del movimiento patronal; las relaciones institucionales, al intermediar con organizaciones públicas o privadas que se ocupaban de temas de política social-laboral; y las relaciones internacionales a través de contactos con organizaciones empresariales sectoriales de naturaleza laboral de otros países y participando en foros y organizaciones de carácter internacional.

Resumiendo, durante esta fase de transición democrática existía un actor privado que intermediaba los intereses del sector eléctrico con el actor público. Pero durante esta etapa se empieza a vislumbrar que la nueva realidad política requería nuevos tipos de organización más acordes con ella. Así, la creación dentro de UNESA de la FEIE como representante e intermediadora en las cuestiones socio-laborales de la misma, hacía presagiar la transformación que debía experimentar una organización que representaba e intermediaba con los actores públicos los intereses relacionados con el sector eléctrico español.

3. Concentración de poder y autonomía del Estado

En esta fase, el actor público central continúa siendo el Ministerio, que se denominará, de Industria y Energía. El INI continúa ejerciendo sus funciones, adscrito al Ministerio, pero jugando un papel secundario en la estructura de la red. Asimismo, las empresas públicas del sector eléctrico se mantienen con dicho estatus (ENDESA, ENHER) conviviendo con las empresas privadas en UNESA.

El Ministerio de Industria y Energía se reestructuró en esta fase para adaptarse a la nueva realidad económica y política que se fraguó en 1975. Después de las primeras elecciones democráticas tras la etapa franquista, se reorganizó el Ministerio²⁹ justificando la intervención administrativa sobre las fases de producción, transporte, distribución y consumo del sector eléctrico por tratarse de un sector decisivo para el ejercicio de la actividad económica y para el bienestar de la sociedad. Esta intervención también se justificaba sobre los regímenes de compensación necesarios para la óptima explotación del mismo. Se reorganizó la Dirección General de la Energía, estableciendo unidades específicas para conseguir un mayor control de los planes de conservación y ahorro de la energía, así como potenciar la utilización de nuevas fuentes de energía.

La estructura administrativa del Ministerio en materia energética se organizaba a través de una Comisaría de la Energía y Recursos Minerales y una Dirección General de la Energía. Además, se encontraba adscrito al Ministerio el Centro de Estudio de la Energía:

a) La Comisaría de la Energía y Recursos Minerales tenía como misión fundamental la elaboración de la política de abastecimiento y suministro de energía y recursos minerales, coordinando para ello los distintos órganos que participaban en estas funciones. Sus competencias se extendían a: (1) la

²⁹ Real Decreto 1613/1979, de 29 de junio, por el que se reestructura el Ministerio de Industria y Energía (BOE núm. 158, de 3 de julio de 1979).

elaboración de planes o programas de carácter nacional; (2) el análisis sectorial sobre la proyección de la demanda; (3) la elaboración de propuestas sobre tarifas y precios; (4) la coordinación de las empresas del sector público que participaban en los abastecimientos; (5) la coordinación de la política de adquisición de materias primas energéticas; (6) el fomento y a formulación de propuestas sobre el desarrollo de nuevas tecnologías de carácter energético.

Esta Comisaría de la Energía (precursora de las posteriores Secretarías de Estado de Energía) coordinaba la Dirección General de la Energía, y de ella dependían directamente una Subdirección General de Planificación Energética y un Gabinete Técnico, quedando adscrita a dicha Comisaría, la Comisión Nacional de Energía. Esta Subdirección General³⁰ se encargaba de estudiar las características estructurales del sector y de preparar las propuestas y planes necesarios para su ordenación conjunta, así como la coordinación de ejecución de los que se aprobaban y la evaluación de su desarrollo, pudiendo proponer las medidas correctoras oportunas y las revisiones periódicas de los planes.

b) La Dirección General de la Energía tenía, entre otras, las funciones relacionadas con la producción, distribución y consumo de energía eléctrica, así como todo lo relativo a las instalaciones nucleares y radiactivas. En particular, elaboraba las instrucciones para que el régimen de explotación del parque de generación (el Repartidor Central de Cargas), el transporte y la distribución eléctrica se realizaran de forma adecuada al interés público. Para ello ejercía la supervisión necesaria sobre el sector, vigilando el exacto cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de compensaciones entre empresas eléctricas, a través de la Oficina de Compensaciones de la Energía Eléctrica³¹ (OFILE). De las cuatro subdirecciones en las que se

³⁰ Mediante la Orden de 17 de septiembre de 1979 se desarrolló el Real Decreto 1613/1979, de 29 de junio, por el que se reestructuraba el Ministerio de Industria y Energía, y se estableció la estructura de esta Subdirección General de Planificación Energética, que se organizaba en un Servicio de Estructura del Sector Energético (con tres secciones: de Programación Energética y Seguimiento de Planes, de Coyuntura y Recursos Energéticos y de Análisis Económico del Sector Energético y Modelos Energéticos) y un Gabinete Técnico con una sección de Energía.

³¹ Creada por Decreto 3561/1972, de 21 de diciembre.

estructuraba la Dirección General, dos de ellas guardan estrecha relación con el sector eléctrico:

- La Subdirección General de Energía Eléctrica, que tenía a su cargo la ordenación de los suministros de electricidad y del desarrollo de los sistemas de producción, transporte y distribución de la energía eléctrica, ejerciendo una supervisión continuada sobre la aplicación de los recursos empleados en la producción de la electricidad y sobre la explotación del sistema eléctrico. De esta Subdirección General dependía el Servicio de Explotación del Sistema Eléctrico estructurado en cuatro secciones³²: Producción y Compensaciones. Transporte y Distribución, Suministros, y Tarifas y Estudios.
- La Subdirección General de Conservación de la Energía y Nuevas Energías, que tenía a su cargo la elaboración, gestión y control de planes de conservación ahorro de la energía, así como las funciones de promoción y aprovechamiento de la energía solar, eólica, geotérmica y demás fuentes de energía no convencionales. De esta Subdirección General dependía el Servicio de Ahorro y Conservación de la Energía.

Además, a la Dirección General de la Energía se le adscribía el Laboratorio Central de Electrotecnia y la Comisión Permanente Española de Electricidad.

c) El Centro de Estudios de la Energía (precursor del actual Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía-IDAIE) se constituyó³³ como organismo encargado de realizar tareas de investigación, estudio y difusión en el campo energético. Se trataba de un Organismo Autónomo de la Administración del Estado, adscrito al Ministerio de Industria y Energía, que dependía

³² Orden de 17 de septiembre de 1979, por la que se desarrolla el Real Decreto 1613/1979, de 29 de julio, por el que se reestructura el Ministerio de Industria y Energía.

³³ Mediante Decreto 3314/1974, de 9 de diciembre, se creó el Centro de Estudios de la Energía como servicio público centralizado dependiente de la Dirección General de la Energía. Posteriormente, mediante Decreto 3456/1977, de 30 de diciembre, se transformó en organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Industria y Energía.

funcionalmente de la Comisaría de la Energía y Recursos Naturales. Entre sus funciones más importantes se encontraban³⁴:

- Realizar los estudios y aplicaciones necesarios para lograr la utilización más racional de la energía.
- Proponer a la Administración las medidas precisas para moderar el consumo energético.
- Proponer, realizar y coordinar, en colaboración, en su caso, con los Organismos competentes, las investigaciones tendentes al desarrollo de nuevas fuentes de energía y al aprovechamiento de las existentes.
- Realizar estudios sobre regulación y desarrollo energético.
- Mantener relaciones con los organismos internacionales vinculados a la energía, y particularmente con la Agencia Internacional de la Energía.
- En general, llevar a cabo cuantas realizaciones, informes y estudios específicos les sean encomendados dentro del campo energético.

Los órganos de gobierno del Centro de Estudios de la Energía eran: (1) un Consejo de Dirección, presidido por el comisario de la Energía y Recursos Minerales, actuando como vocales, entre otros, seis personas designadas libremente por el Presidente entre personas especialmente cualificadas en los campos objeto de la actividad del centro; (2) una Comisión Ejecutiva; (3) el Director del Centro, representante del organismo y nombrado por el Ministro de Industria y Energía. Posteriormente³⁵, el Comisario de la Energía y Recursos Minerales sería Presidente nato del Centro de Estudios de la Energía, y el Director General de la Energía sería el Director General de Estudios de la Energía.

Como hemos podido comprobar, en esta fase de transición, la estructura administrativa del Ministerio en relación con el sector eléctrico se vuelve más compleja, con una variedad de órganos y funciones más acordes con el

³⁴ El Real Decreto 649/1989, de 8 de febrero, aprueba el Reglamento Orgánico del Organismo autónomo Centro de Estudios de la Energía.

³⁵ Mediante Real Decreto 2000/1980, de 3 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1613/1979, de 29 de junio, de reestructuración del Ministerio de Industria y Energía.

contexto externo. El actor público pretende, a través de la misma, controlar el sector con órganos a través de los que se institucionalicen las relaciones con éste, como veremos en el apartado siguiente.

La importancia que se le otorga a la recopilación de datos, coordinación y realización de informes del sector denota que el Estado tiene interés en obtener dicha información por sí mismo, y evitar la dependencia del sector eléctrico, en particular de UNESA, en dicha función. Así, al crearse la Asociación de Empresas para la Explotación del Sistema Eléctrico (ASELÉCTRICA), a la que nos referiremos en el siguiente apartado, se creó un Delegado del Gobierno³⁶ en dicha asociación, dependiente del Ministerio de Industria y Energía, a través de la Comisaría de Energía y Recursos Minerales, que tenía capacidad para impartir instrucciones vinculantes para el Consejo de la Asociación y con derecho a veto para los acuerdos que considerara lesivos para los intereses públicos. Dicho Delegado del Gobierno en ASELÉCTRICA posteriormente fue el Subdirector General de Energía Eléctrica³⁷. Además, dicha asociación asumió las funciones encomendadas al Repartidor Central de Cargas (RECA), por lo que queda bajo la supervisión de la administración las funciones que anteriormente tenía éste.

Respecto al nivel institucional que decide sobre el sector eléctrico cabe señalar que la Constitución de 1978 (CE) configuró un Estado de la Autonomías, y si bien el Estado se reservaba la competencia exclusiva de establecer las bases del régimen energético (artículo 149.1.25 CE), a las Comunidades Autónomas se le otorgó cierto papel en algunos aspectos del sector eléctrico (competencia exclusiva en la ejecución de autorización de instalaciones dentro de su territorio, y el desarrollo legislativo de las bases del sector energético³⁸) aunque ocultos tras la competencia genérica estatal sobre la planificación general de la

³⁶ Mediante Real Decreto 926/1980, de 19 de abril, se constituye la Delegación del Gobierno en la explotación del sistema eléctrico.

³⁷ Mediante Real Decreto 2000/1980, de 3 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1613/1979, de 29 de junio, de reestructuración del Ministerio de Industria y Energía.

³⁸ A sensu contrario de lo dispuesto en los artículos 149.1.22 y 149.1.25 CE.

actividad económica (artículo 149.1.13 CE). Pero, si bien en esta etapa de transición a la democracia se inició este Estado de las Autonomías, su consolidación y desarrollo fue posterior, y los llamados Entes Preautonómicos y las Comunidades Autónomas que se constituyeron hasta 1982 apenas desarrollaron estas competencias. Por tanto, el nivel institucional decisorio del sector eléctrico continuaba radicado en el ámbito nacional.

Toda la normativa reseñada anteriormente nos permite deducir la absoluta centralidad del actor público (Ministerio de Industria) a cuyo alrededor giran las instituciones más relevantes del sector eléctrico. El intento de configurar al Estado de forma más independiente en sus relaciones con el sector eléctrico (que caracteriza esta etapa) se plasma también en la regulación a través de la cual fija sus objetivos y fines estratégicos:

1. El Real Decreto 2346/1976, de 8 de octubre, sobre medidas para moderar el consumo de energía eléctrica promoviendo su utilización racional, limitando el uso de las mismas y fomentar el uso de energías alternativas.

A través de esta norma, el regulador pretendía aplicar medidas encaminadas a estimular una moderación en el consumo de energía eléctrica, a través de recargos sobre dicho consumo cuando exceda de cierta utilización en la potencia utilizada.

Se introduce en la agenda el fomento del uso de las energías alternativas, coordinando el Ministerio de Industria, a través del Centro de Estudios de la Energía, las actuaciones del Estado en materia de aprovechamiento solar.

2. El Segundo Plan Energético Nacional (PEN-1979). A partir del compromiso político de los Pactos de la Moncloa (1977) se intentó dotar a la política energética de una planificación acorde con el nuevo contexto económico, político y social. Si bien hubo un primer intento en 1977, éste no prosperó. El nuevo equipo ministerial surgido de la reestructuración de 1979 se encargó de elaborar un nuevo Plan que si bien no se concretó en una norma concreta, fue

debatida en el Congreso de los Diputados³⁹ antes de su aprobación por el Consejo de Ministros. Entre otras cuestiones cabe destacar las siguientes:

- Era necesaria la creación de una asociación de todas las empresas del sector eléctrico que tuviera como finalidad la óptima utilización y distribución de los recursos de energía disponibles. Esta sociedad no tendría finalidad lucrativa y su patrimonio sería el estrictamente necesario para el cumplimiento de su fin de gestión. Estaría facultada para dar instrucciones a las empresas respecto de la mejor utilización de los medios de generación y transporte. Su actuación estaría intervenida por un delegado del Gobierno, con capacidad para impartir las instrucciones de aquél vinculantes para el consejo de la sociedad y con derecho de veto sobre cuantos acuerdos del consejo considere lesivos a los intereses públicos. Esta necesidad dio lugar a la constitución de ASELÉCTRICA y a la figura del Delegado del Gobierno en dicha entidad.
- La solidaridad y la lucha efectiva contra los desequilibrios económicos entre las distintas áreas del territorio nacional era un objetivo de la política energética. En este sentido, se hizo hincapié en la elaboración de un plan de electrificación rural.
- Se entendía que la energía nuclear era una fuente imprescindible para completar el abastecimiento energético de nuestro país, posibilitando así un crecimiento económico sostenido, y por tanto se reafirmó en la ejecución del programa nuclear.
- La investigación en el campo de las nuevas energías y fundamentalmente las acciones de fomento y promoción destinadas a su efectiva participación en la aportación de energía primaria constituían aspectos fundamentales de la política energética. En consecuencia, procedía:

³⁹ Sesión Plenaria del Congreso de los Diputados de 27 y 28 de julio de 1979 (Diarios de Sesiones nº 26 y 27, de 1979).

- Coordinar las diversas actuaciones de investigación incrementando el esfuerzo actual realizado por organismos y empresas públicas.
- Promover la utilización de equipos generadores de nuevas energías, mediante su instalación y uso experimental con carácter demostrativo de entidades públicas.
- Incentivar, mediante la instrumentación de los oportunos mecanismos, incluidos los fiscales, la actividad investigadora y todas aquellas actuaciones encaminadas a facilitar y anticipar su inmediata penetración en el mercado.

El Plan de inversiones del PEN-79 para todo el periodo de vigencia del mismo (es decir, de 1979 a 1981) suponía un total de 633 mil millones de pesetas, de los cuales eran para el sector eléctrico más de 237 mil millones (Cuerdo, 1999). Estas cifras dan una idea de la importancia que tenía el sector, y en particular la energía nuclear, que era tenida muy en cuenta en la planificación energética del actor público.

3. La Ley 82/1980, de Conservación de la Energía, que establecía los tres objetivos del regulador en la fase de transición en el marco de la política energética: reducir la dependencia de nuestro sistema del petróleo, fomentar el ahorro de energía y promover las fuentes de energía renovable. Fijaba un sistema de beneficios a quienes introdujeran programas o planes que cumplieran el objetivo de la normativa respecto al ahorro energético y las energías renovables.

4. El Real Decreto 807/1982, de 2 de abril, sobre fomento de la autogeneración de energía eléctrica, que se dictó como consecuencia del objetivo señalado en la Ley de Conservación de la Energía. Se definió como autogeneración la realizada por aquellos agentes del sistema que, sin ser el fin primordial de sus actividades la producción de electricidad, pudieran generar ésta por sus propios medios, utilizando subproductos energéticos o cualquier otro método que mejorara la eficiencia del consumo energético.

De la regulación mencionada anteriormente se desprende la incorporación de nuevos objetivos en la política eléctrica: una preocupación por el exceso de consumo, la necesidad de la energía nuclear para abastecer el consumo que requería el crecimiento económico de la nación, un incipiente interés en otro tipo de energías alternativas, y sobre todo, la consideración de que el diseño y planificación de la política debía realizarse por el actor público, sin perjuicio de las consultas, aportaciones, tomas de contacto, informes y datos que pudieran aportar los actores privados.

En esta etapa de transición democrática el Estado trató de fortalecer su autonomía a través de un incremento del aparato burocrático-administrativo que le permitiera contar con los recursos humanos y materiales para llevar a cabo sus objetivos políticos sin depender de un tercero para ello. A ello responde la reestructuración que en 1979 se realizó en el Ministerio de Industria y que permitió adaptar la estructura administrativa a los nuevos requerimientos políticos y económicos que se producían. Se creó alrededor del Ministerio, como seguidamente veremos, una red de Comisiones, Comités y organismos que tratarán de proporcionar al mismo la necesaria autonomía. No obstante, como veremos más adelante, numerosa información que el actor público necesitaba para adoptar las decisiones pertinentes la tenían o suministraban las empresas eléctricas privadas y UNESA.

Por último, respecto a la existencia de un *ethos* profesional que favoreciera la independencia del Estado frente a los grupos privados, a pesar de los intentos de reforma de la estructura administrativa, la continuidad del personal funcional en el nivel administrativo conlleva la consecución de una cultura, costumbres y valores determinados en la Administración Pública.

No obstante, a nivel político, la formación de una cultura o *ethos* profesional se hizo más difícil. Si observamos la tabla 5.2 podemos ver el paso fugaz, de un año y a lo sumo dos, de los distintos Ministros de Industria en el Departamento. En total, cinco ministros en ocho años (1975-1982), por lo que la formación de equipos de directivos y sus *ethos* profesional no fue duradera. Excepto los dos primeros ministros de la etapa, que también eran funcionarios de la

Administración del Estado, aunque en Cuerpos (Inspectores de Finanzas, Abogados del Estado) diferentes a los tradicionales (Ingenieros), el resto se caracteriza por una formación en Derecho y Económicas.

En conclusión, esta etapa de transición democrática se caracterizó por mantener un alto nivel de concentración del poder en manos de un actor público (el Ministerio de Industria), con una actuación en el nivel nacional (a pesar de haberse constituido alguna Comunidad Autónoma), una regulación que establecía un marco legal estable y que fijaba los objetivos y funciones que se debía llevar a cabo, y con una capacidad por parte del Estado de utilizar sus recursos económicos y humanos para cumplir con sus objetivos políticos.

Tabla 5.2. Ministros de Industria de la etapa de la transición democrática (1975-1982)

Ministro de Industria	Formación	Duración en el cargo
Carlos Pérez de Bricio Olariaga	Inspector de Finanzas	1975-1977
Alberto Oliart Sousol	Abogado del Estado	1977-1978
Agustín Rodríguez Sahagún	Doctor en Económicas y Derecho	1978-1979
Carlos Bustelo García del Real	Economista	1979-1980
Ignacio Bayón Mariné	Doctor en Derecho	1980-1982

Fuente: elaboración propia

4. Escenarios institucionales de interacción

En la fase de transición a la democracia los canales formales de interacción entre los actores públicos y privados incrementan su número y su importancia. Siempre permanecen, no obstante, canales informales a través de visitas, reuniones, cartas e informes entre ambos actores, pero la normativa reguladora del actor público pretende en esta etapa institucionalizar formalmente las relaciones entre los actores.

Los escenarios institucionales formales entre los actores de la política eléctrica son establecidos mediante regulación del actor público con el objetivo de

“encauzar” las relaciones e intermediación a través de instrumentos con reglas estables y duraderas. Entre estos canales formales podemos citar los siguientes:

a) La Oficina de Compensaciones de la Energía Eléctrica (OFICO), que aunque creada en 1972⁴⁰ y dotada del mínimo aparato burocrático para su funcionamiento (Asamblea y Junta Directiva) se actualizó en 1979 para configurarla como un ente a través del cual se llevara a cabo la acción tendente a corregir, mediante un sistema de compensaciones entre las empresas eléctricas, los desequilibrios que pudiera ocasionar dentro del sector eléctrico la aplicación en todo el territorio nacional de las tarifas del Sistema Integrado de Facturación de Energía Eléctrica (SIFE). “Se reforzaba e institucionalizaba de forma más permanente el control que había venido ejerciendo la Administración sobre OFICO, a la vez que se establecían nuevos mecanismos de control y publicidad de su actuación”.⁴¹

Como órganos de gobierno, OFICO contaba con el Presidente, el Director y la Junta Directiva:

- Constituían la Junta Directiva catorce vocales de los que seis eran elegidos por las empresas eléctricas, en la forma que señalara el Ministerio de Industria y Energía, y siguiendo los siguientes principios: representación de las empresas del sector público y del sector privado que se encontraran acogidas al sistema integrado de facturación eléctrica, así como las que resultaran beneficiarias de compensaciones; de los restantes vocales, dos eran natos (Subdirector general de la Energía Eléctrica y el Director de la Oficina) y el resto eran designados libremente por el Director General de la Energía entre funcionarios con destino en el Ministerio de Industria y Energía.

⁴⁰ Mediante Decreto de 21 de diciembre de 1972 por el que se aprobó las bases del Sistema Integrado de Facturación de Energía Eléctrica.

⁴¹ Real Decreto 2194/1979, de 3 de agosto.

- El Presidente de la Oficina era el Subdirector General de la Energía Eléctrica.
- El Director de la Oficina era designado por el Ministerio de Industria y Energía entre funcionarios dependientes del mismo

Esta institucionalización llegó al punto de que se estableció que el Interventor General de la Administración del Estado designara a un Interventor-Delegado en OFICO, y que contra los actos que dictara la Junta Administrativa de OFICO podía interponerse recurso de alzada ante el Director General de la Energía.

b) El Comité de Ordenación del Subsector Eléctrico creado en 1979 con la finalidad de *“garantizar que las empresas públicas y privadas participen en dicho subsector, satisfagan adecuadamente las necesidades y los intereses generales sin mengua del contenido esencial de su autonomía”,* y *“permitiendo que usuarios y empresas eléctricas participen más cerca con la propia Administración en la elaboración de las decisiones”*⁴². Estaba constituido por un Presidente: el Ministro de Industria y Energía; un Vicepresidente: el Comisario de la Energía y Recursos Minerales; un Secretario: el Director General de la Energía, y una serie de Vocales los cuales integraban el Comité de Ordenación:

- Por la Administración integraban dicho Comité cinco representantes del Ministerio de Industria y Energía, un representante del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y un representante de la Oficina de Compensaciones de la Energía Eléctrica (OFICO).
- Por las empresas eléctricas integraban el Comité tres representantes de las empresas eléctricas cuya producción y mercado de distribución propios superara la cifra de mil millones de Kw anuales, siendo uno de éstos de las empresas del sector público, y un representante de las empresas eléctricas

⁴² Real Decreto 2218/1979, de 3 de agosto.

cuya producción y mercado de distribución propios no superara la cifra de mil millones de kw anuales.

- Por los usuarios integraban el Comité dos representantes de los usuarios domésticos y un representante de los usuarios industriales.

Todos los vocales eran designados por el Ministro de Industria y Energía, a propuesta, en su caso, de las organizaciones representativas de las empresas eléctricas y de las organizaciones que representaran a los usuarios.

El Comité podía constituir cuantos grupos de trabajo fueran necesarios y debía elevar sus conclusiones al Ministro de Industria y Energía para la adopción, en su caso, de las medidas oportunas sobre el sector. Sus funciones abarcaban la explotación, planificación, desarrollo y ordenación económico-financiera del sector eléctrico:

- En relación con la ordenación de explotación del Subsector Eléctrico: (1) Conocer los acuerdos voluntariamente establecidos entre las empresas eléctricas en orden a intercambios de energía entre ellas y los intercambios internacionales; (2) Estar informado o requerir información sobre el cumplimiento de dichos acuerdos a través de los medios de coordinación de la producción actualmente existentes, así como del cumplimiento de las instrucciones operativas.
- En relación con la ordenación de la planificación y desarrollo del Subsector Eléctrico: (1) Informar los planes de desarrollo de los sistemas de producción, transporte y distribución de la energía eléctrica, así como la revisión de dichos planes; (2) Conocer todo lo relativo al mejor aprovechamiento futuro de las fuentes de energía primaria disponibles que favorezcan la utilización de los recursos energéticos nacionales y la necesaria diversificación de fuentes que garanticen los suministros futuros; (3) Informar sobre los emplazamientos convenientes de instalación, las opciones técnicas a desarrollar y los demás objetivos básicos de la

planificación, prestando especial atención a los aspectos de conservación del medio ambiente.

- En relación con la ordenación económico-financiera del Subsector Eléctrico:
(1) Proponer los planes y las medidas oportunas para conseguir, al mínimo coste posible del suministro eléctrico, la adecuada financiación de las inversiones necesarias para atender a las instalaciones que precise el crecimiento de la demanda de la energía eléctrica; (2) Ser informado de los resultados económicos de la explotación de las empresas eléctricas a fin de determinar, en su caso, los niveles y estructura de las tarifas eléctricas, para lo que se tendrían en cuenta los costes de explotación y desarrollo de las características propias de cada tipo de suministro de energía eléctrica.

c) El Centro de Estudios de la Energía, creado en 1974⁴³ y transformado en organismo autónomo adscrito al Ministerio de Industria y Energía⁴⁴, potenció en esta etapa sus fines y su organización⁴⁵.

d) La Asociación de Empresas para la Explotación del Sistema Eléctrico (ASELÉCTRICA), fruto del Plan Energético Nacional de 1979 (PEN-79), que asumió las funciones que estaban encomendadas al Repartidor Central de Cargas (RECA).

En esta Asociación se introdujo un Delegado del Gobierno que dependía del Ministerio de Industria y Energía, a través del Comisario de la Energía y Recursos Minerales, de quien recibía las órdenes para su actuación. Las funciones de este Delegado del Gobierno eran: (1) Asistir a todas las deliberaciones de los órganos de la Asociación, ordinarias y extraordinarias, así como instar su convocatoria, cuando lo creyera conveniente para los intereses públicos; (2) Comunicar a los órganos de la Asociación las instrucciones del

⁴³ Mediante Decreto 3314/1974, de 9 de diciembre.

⁴⁴ Mediante Real Decreto 3456/1977, de 30 de diciembre.

⁴⁵ Mediante el Real Decreto 549/1980, de 8 de febrero, y la Orden de 14 de enero de 1981 de desarrollo del citado Real Decreto.

Ministerio de Industria y Energía, en relación con el desarrollo y explotación del sistema eléctrico; (3) Controlar la estricta observancia y cumplimiento de las disposiciones legales aplicables y de las instrucciones del Gobierno, así como, en general, velar por el interés público; (4) Requerir de los órganos de la asociación la información, estudios, colaboraciones y asistencia que estime conveniente para el ejercicio de sus funciones; (5) Ejercer el derecho de veto de los acuerdos que considere lesivos al interés público, contra el que podía interponerse recurso de alzada ante el Ministro de Industria y Energía.

La normativa sobre la figura del Delegado del Gobierno en ASELETRICA contempla el supuesto de que la Asociación incumpliera las instrucciones de aquel: la Dirección General de la Energía asumiría la dirección de la explotación del sistema eléctrico peninsular.

En resumen, estos cauces formales que el actor público creó en esta etapa de transición a la democracia denotan que:

- Existía una voluntad del Estado de crear escenarios de institucionalización estables para llevar a cabo la interacción con el sector eléctrico.
- En las estructuras creadas podemos observar que no se designa a ninguna empresa en particular ni asociación representativa de los intereses del sector eléctrico, sino que se deja que dichas empresas elijan a sus representantes en las mismas. Por tanto, si bien existían todavía barreras de entrada que impedían una participación fluida en la interacción de los intereses, no presentaba un panorama cerrado absolutamente o monopolístico.
- El Estado quería “controlar” la información del sector para decidir autónomamente. Para ello creó estructuras y procedimientos a través de los cuales obtener dicha información. No obstante, esta etapa no es totalmente simétrica en la asignación de recursos.

- Las funciones se delimitan más claramente en esta etapa y el regulador así quiere establecerlo. El Estado diseña, planifica, coordina y decide, aunque las empresas eléctricas implementan lo que ya se ha decidido. Ello no impide que el actor privado sea consultado a la hora de diseñar y planificar, pero ya no se “*encarga*” oficialmente al sector eléctrico que elabore un Plan o una normativa.
- Todavía no se ha creado una cultura específica de la red en su conjunto, ya que la percepción de los problemas y conflictos del sector son distintos en el actor público y en el privado. Así, ante las crisis energéticas (1973 y 1979) que padeció España, la postura de las empresas eléctricas (subir tarifas por el aumento de los costes de producción) era distinta a la del Ministerio de Industria y Energía (mantener las tarifas para lograr el crecimiento económico). No obstante, habían líneas en común, como la potenciación de las centrales nucleares.

5. La tipología de la red.

En la etapa de transición a la democracia, la dirección y gestión de la política eléctrica también se desarrolla, como en la etapa anterior, a través de un Ministerio, el de Industria y Energía, que se reorganizó y reestructuró en 1979 y que siguió centralizando las competencias de diseño, planificación y coordinación del sector eléctrico a nivel nacional en la Administración General del Estado, pese al nacimiento de diversas Comunidades Autónomas, estableciendo las bases y objetivos en materia eléctrica. Se mantenía el INI cuya función era la misma que en la etapa anterior: ser un instrumento para el desarrollo económico del país.

La capacidad del actor público para lograr sus objetivos fue más elevada que en la etapa franquista, ya que el objetivo principal del actor privado (el aumento de las tarifas eléctricas) no fue atendido. La normativa producida trata de hacer retomar al Estado el papel central en el escenario de la política eléctrica, ya que diseña, planifica y coordina la misma, dejando al actor privado una función

de consulta y de implementación de las decisiones por él fijadas. Si bien es cierto que el actor público sigue necesitando los datos e información de las propias empresas privadas, institucionaliza cauces formales que le permiten obtener dichos datos sin que tenga que depender, al menos formalmente, de UNESA para ello, aunque todas las empresas privadas eléctricas estaban integradas en ésta.

Por tanto, la tipología de la red en esta etapa de transición a la democracia posee características distintas a las señaladas en la etapa anterior. Existe un actor público y un actor privado, a quien el Estado sólo le proporciona acceso al proceso de decisión a través de la consulta, así como la implementación de la política eléctrica. La posición de relevancia del Estado, a través de órganos e instituciones que encaucen las interacciones de los intereses, hace que el actor privado pierda su posición de dominio y que la adquiera, si no del todo, si en buena medida el Estado. Por tanto, debemos descartar tanto el clientelismo, puesto que no hay una captura o colonización por parte de los grupos privados, como el pluralismo, puesto que no existe una dispersión de poder entre los actores.

Nos encontramos con un Estado que recupera protagonismo en la política pública, tanto en el proceso de decisión de la misma, como en la planificación y coordinación, pero que delega al actor privado la implementación de la misma. Por ello, la tipología de red se enmarcaría en una dirección estatal limitada respecto de los actores privados, pero con aspectos mitigados en ese dominio como es la obtención de información del actor privado y la delegación de la implementación de la política pública.

6. Conclusiones

Para concluir esta segunda fase dedicada a las relaciones entre el Estado y el sector eléctrico en esta etapa de la transición democrática podemos señalar (tabla 5.3) que:

a) Perdura la existencia de una sola organización privada que representa a los intereses de la mayor parte de las empresas eléctricas privadas del sector (90%). Si bien el Estado mantiene la inercia de otorgar a dicha organización legitimidad para representar al sector eléctrico, cada vez se institucionalizan más las relaciones entre el actor privado y el actor público, permitiendo que accedan a dichos cauces formales las empresas privadas individualmente consideradas, sin el paraguas de UNESA. La afiliación a dicha organización sigue siendo voluntaria, y sigue incrementando su organización para poder implementar la política eléctrica encomendada por el actor público.

b) El número de actores públicos también es limitado, ya que centralmente el Ministerio de Industria y Energía, y secundariamente el INI (y las empresas públicas eléctricas ENDESA y ENHER) intervienen en la dirección y gestión de la política. El nivel institucional de decisión sigue siendo el nacional, si bien la nueva distribución territorial ha permitido la creación de Comunidades Autónomas con competencias más bien residuales sobre la política eléctrica, pero que todavía no han tenido tiempo de adaptarse a la nueva situación. La regulación también ofrece en esta etapa un marco estable que define los objetivos y funciones que el actor público pretende llevar a cabo, y si bien en algunos casos, el Estado todavía no es capaz de generar su propia información para gestionar la política eléctrica, institucionaliza los cauces oportunos para su consecución. Tampoco se ha formado en el actor público un *ethos profesional* a nivel político que favorezca la independencia frente a los grupos privados.

c) En esta etapa priman los escenarios institucionales formales, y si bien continúan existiendo barreras de entrada en la interacción, no puede entenderse que sea monopolística o cerrada, y no se puede hablar de una simetría total en los recursos de información, ya que el actor público depende en parte del actor privado. El actor privado es consultado en la toma de decisiones y participa en la implementación de la política eléctrica. Sin embargo, es el actor público quien diseña, planifica y coordina el sector, por lo que éste intenta dominar las funciones públicas relacionadas con el sector eléctrico. Todavía no se ha creado en la red una percepción común frente a problema o conflictos, ni un consenso entre diferentes visiones de la política.

d) Por último, la tipología de la red de política eléctrica la clasificamos como de dirección estatal limitada, ya que si bien domina el Estado (que tiene un alto grado de concentración de poder) existe un grupo que representara al sector eléctrico (UNESA) pero cuya capacidad de influencia en el sistema de intermediación se limita con respecto a la fase anterior, puesto que ya no participa en el diseño y planificación del sector eléctrico, sino que es consultado sobre el mismo y participa en algunos aspectos concretos de la política pública (información, implementación).

Tabla 5.3. Relación entre el Estado y el sector eléctrico en la etapa de transición a la democracia (1975-1982)

Organización y movilización de los grupos	Concentración y autonomía del Estado	Escenarios institucionales	Tipología de red
<p>UNESA. Afilación voluntaria. Representatividad elevada (90%). Legitimación para la representación reconocida por el Estado. Organización burocrática y predominantemente técnica.</p>	<p>Concentración de poder en un Departamento Ministerial que refuerza su organización y estructura. Presencia de empresas públicas en el sector (UNESA, ENHER). Simetría imperfecta de la información y de los recursos personales y materiales. Intento de dominio del Estado. Nivel de decisión y planificación nacional. Se constituyen las primeras CCAA.</p>	<p>Predominio de los cauces formales: Oficina de Compensaciones de la Energía Eléctrica (OFICO). Comité de Ordenación del Subsector Eléctrico. Comisión para el Estudio de Energía Eléctrica. Centro de Estudios de la Energía. Asociación de Empresas para la Explotación del Sistema Eléctrico (ASELÉCTRICA). Delegado del Gobierno en ASELÉCTRICA. Barreras de entrada. El actor privado es consultado al decidir sobre la política eléctrica y la implementa.</p>	<p>Dirección estatal limitada</p>

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO SEXTO: LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DURANTE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS DE FELIPE GONZÁLEZ (1982-1996): EL REGRESO DE LA CONCERTACIÓN

1. Introducción.

La llegada del Partido Socialista al poder en 1982 inició una nueva etapa en la democracia española. Por una parte, comenzó una fase de construcción del Estado de las Autonomías, en el que la presencia de las Comunidades Autónomas en la vida pública irá incrementándose conforme avancen los años e irán asumiendo diverso grado de competencias dependiendo de la vía adoptada para su constitución (artículo 151 o artículo 149 CE). Por otra parte, se abordaron diversas reformas (educación, sanidad, administración pública, etc.) que hacían presagiar el inicio de un Estado de Bienestar más acorde con un ámbito europeo en el que se aspiraba llegar a entrar. A ello habría que unir la crisis económica que padecía España en esa época, con la consecuencia del paro y la falta de competitividad. La entrada de España en la Comunidad Económica Europea supuso un paso importante en la antigua aspiración, ya pretendida por algunos políticos del tardofranquismo, de integración en un ámbito europeo más próximo. No obstante, las imposiciones y condiciones que trajo consigo esta integración en Europa llevarían a consecuencias no deseadas como la desindustrialización.

El sector eléctrico era primordial para que la industria española tuviera unos costes razonables en su producción. Por ello, el programa con el que el partido socialista venció en las elecciones de 1982 dedicaba específicamente a la energía, y a la electricidad en concreto, un apartado (3.5)⁴⁶ en el que señalaba

⁴⁶ www.psoe.es/documentosydatos/docs/apt/.../programas-electorales.html. El apartado 3.5 del Programa Electoral del PSOE para las elecciones de 1982 señala que: "las directrices que determinan la política energética del PSOE son tres: la primera es el ahorro y la mejora de la eficiencia del consumo energético, la segunda es dar un mayor peso relativo al carbón y al gas natural, y menor a la energía nuclear, y la tercera evitar el sobreequipamiento actual en la generación eléctrica y en los planes de reconversión de la industria del refino.

Los objetivos generales de la política socialista para la energía son, por tanto, reducir la inversión en el sector a sus justos términos, desarrollar al máximo los recursos nacionales y la investigación

los objetivos que iba a perseguir el actor público durante estos años en la política eléctrica:

- La nacionalización de la red primaria de transporte de alta tensión, creando una empresa estatal para su gestión.
- El establecimiento de una moratoria nuclear.
- Dar entrada a las energías renovables distintas de las energías tradicionales, así como a la cogeneración y la autogeneración energética.
- Establecer un Programa de Ahorro y Eficiencia Energética.
- Diseñar un sistema eléctrico que evitara el endeudamiento excesivo de las empresas del sector y que permita fijar unas tarifas adecuadas.

Para la consecución de estos objetivos, los gobiernos socialistas iniciaron negociaciones con los actores privados del sector eléctrico, en particular, con las empresas del mismo, y llegaron a acuerdos (los Protocolos Eléctricos, los Planes Nacionales Energéticos, etc.) con éstas. La regulación que se produjo en esta etapa también fue fruto de la negociación y el acuerdo con el sector, dando lugar a un sistema consensuado por los actores en la política eléctrica.

e implantación de nuevas energías, junto con la aplicación de una política de precios realista. Para la consecución de estos objetivos se llevarán a cabo las siguientes actuaciones:

Electricidad.

- Impulsar eficazmente el agotamiento de los recursos hidroeléctricos pendientes- contemplando simultáneamente las restantes necesidades hidráulicas- así como la cogeneración y la autogeneración de la energía eléctrica.
- Constituir una empresa con mayoría de capital público para explotar, en régimen de propiedad, el monopolio nacional de la red primaria de transporte de energía eléctrica.
- Impulsar, definitiva y finalmente, el Plan de Electrificación Rural, desarrollándolo en el marco de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales y Provinciales.
- Proceder a la integración de los intereses públicos en el subsector eléctrico.
- Llevar a cabo una política de estricta complementariedad de la energía nuclear, que atenderá exclusivamente las necesidades de consumo no cubiertas por otras fuentes disponibles. La potencia instalada no superará los 7.500 MW en el horizonte de 1990, lo que implicará una detención ordenada del programa nuclear en curso. En cualquier caso, los criterios de seguridad serán un requisito previo para su entrada en funcionamiento”.

2. La organización y la movilización de los grupos de interés.

Durante esta etapa de los gobiernos socialistas de Felipe González, UNESA mantuvo su capacidad de liderazgo y representación de los intereses de las empresas eléctricas que había tenido en etapas anteriores, aunque con una matización: si en los canales informales su presencia en la intermediación era constante, en los canales de institucionalización formales predominaban las empresas eléctricas integradas en ella, figurando los representantes de las mismas. En este sentido podemos destacar los Protocolos de Acuerdos suscritos en esta etapa:

1. En mayo de 1983, el Ministro de Industria y Energía (D. Carlos Solchaga Catalán) firmó un Protocolo de Acuerdo (llamado “*Primer Protocolo*”) con seis Presidentes de las empresas eléctricas: Iberduero, Endesa, Hidroeléctrica Española, FECSA, Sevillana de Electricidad y Unión Eléctrica-Fenosa. En dicho Protocolo se acordó abordar la resolución de una serie de problemas que afectaban al sector eléctrico y se procuró eliminar posibles incertidumbres del sector con respecto al actor público, indicando que:

- *“El Ministerio se comprometía a practicar una política tarifaria que permitiera una rentabilidad suficiente a las empresas, garantizara la remuneración de los capitales y asegurara la adecuada dotación a amortizaciones”.*

Para las empresas del sector eléctrico, el aumento de las tarifas había constituido una de sus permanentes reivindicaciones. En este documento dichas empresas se aseguran que la regulación que surja del nuevo gobierno, no sólo les asegure una rentabilidad, sino que ésta sea “suficiente a las empresas”.

- *“Se nacionalizaría la Red de Alta Tensión mediante la participación mayoritaria del Sector Público en una sociedad mixta, que tendría por objetivo asegurar la optimización de la explotación del conjunto de instalaciones de producción y transporte. Para ello, dicha sociedad, que tendría la propiedad de los tramos de la Red de Alta Tensión necesarios*

para dicha optimización, por cuya utilización por parte de las empresas eléctricas percibiría el canon a convenir entre unas y otras, asumiría la titularidad del entonces Despacho Central de ASELÉCTRICA (CECOEL)”.

A cambio de la obtención de una “*remuneración suficiente*”, el actor público obtenía uno de sus objetivos expresados en el programa electoral del partido que sustentaba el Gobierno: “*constituir una empresa con mayoría de capital público para explotar, en régimen de propiedad, el monopolio nacional de la red primaria de transporte de energía eléctrica*”⁴⁷. Dicha empresa pública, que en un principio se denominó REDESA, y que posteriormente se llamaría Red Eléctrica de España, se constituyó en 1985, después de la promulgación de la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (LOSEN).

- *“Dicha nacionalización sería, por otra parte, la única programada por el Gobierno en dicho sector, quedando garantizada a las actuales empresas la propiedad y la gestión del resto del mismo”.*

Con este acuerdo el actor público garantizaba que no se nacionalizaría todo el sector eléctrico (que era el temor que llevó a la constitución de UNESA en 1944) sino que sólo se haría la red de alta tensión.

Además, los Presidentes de las empresas manifestaron su voluntad de colaborar en la reordenación del sector eléctrico, dentro de las directrices del Ministerio, y aceptaron la conveniencia de una explotación coordinada del sistema productivo y del transporte de alta tensión. Por su parte, el Ministerio manifestó su voluntad de facilitar la gestión del sector por parte de dichas compañías y se comprometió a autorizar en un breve plazo la entrada en funcionamiento de determinadas centrales nucleares (Almaraz, grupos I y II, y Gascó, grupo I) y las demás instalaciones incluidas en el Plan Energético Nacional revisado.

⁴⁷ Apartado 3.5 del programa electoral del PSOE para las elecciones de 1982.

2. En febrero de 1986, el Ministro de Industria y Energía (D. Joan Majó Cruzate) firmó un Protocolo de Acuerdo (denominado “*Segundo Protocolo*”) con nueve Presidentes de las empresas eléctricas: Hidroeléctrica Española e Hidroeléctrica de Cataluña, Endesa, Unión Eléctrica-Fenosa, Fuerzas Eléctricas de Cataluña, Compañía Sevillana de Electricidad, Eléctrica del Viesgo, Hidroeléctrica del Cantábrico, y la Empresa Nacional Hidroeléctrica Ribagorzana. En el mismo y “*siguiendo el espíritu de concertación que dio origen al Protocolo de 1983, (...) acuerdan establecer un programa de actuaciones a cuatro años con el objeto de completar las medidas de equilibrio financiero ya iniciadas y de asegurar un abastecimiento eléctrico competitivo*”.

Entre otras actuaciones se acordó la intensificación de las medidas conducentes a una reducción de costes, el establecimiento de una política tarifaria que permitiera disminuir progresivamente el desequilibrio financiero de las empresas y del sector, y la realización de las inversiones hidráulicas previstas en el Plan Energético Nacional o en futuras revisiones. Para ello, y “*dentro del espíritu de concertación que se perseguía*” se acordó la realización de reuniones conjuntas para establecer las propuestas correspondientes.

Como hemos comprobado, las empresas individuales interactuaban y pactaban directamente con el actor público sin una intervención formal de UNESA. No obstante, la Sociedad Anónima estaba presente de manera constante en las reuniones, visitas y encuentros informales (UNESA, 2005).

Respecto a los Presidentes del Consejo de Administración de UNESA (tabla 6.1) debemos hacer constar la rápida sucesión en el cargo que se produce en esta etapa (muchos de ellos con apenas un año en el mandato) y la vuelta, con carácter general, a una formación más técnica y específica para el cargo, con el predominio de las ingenierías. Como vimos en la fase anterior, el cargo de Director General desde 1981 hasta 2006 recayó en Pedro Rivero Torre, con formación economista.

Uno de los problemas que padecía el sector eléctrico en esta fase fue el elevado grado de endeudamiento de las empresas eléctricas. Los recursos

necesarios para la realización de las inversiones requeridas para la construcción de las instalaciones y centrales previstas en el PEN-79 (sobre todo, centrales nucleares) eran muy elevados y se acudió a recursos ajenos, es decir, al endeudamiento.

Tabla 6.1. Presidentes del Consejo de Administración y Directores Generales de UNESA durante los gobiernos socialistas de Felipe González (1982-1996)

Presidentes Consejo Administración UNESA	Formación
Fuerzas Eléctricas de Cataluña, S.A. Juan Alegre Marcel (1977-1987)	Licenciado en Derecho
Hidroeléctrica Española, S.A. Iñigo de Oriol e Ybarra (1987-1989)	Licenciado en Derecho
Iberduero, S.A. Manuel Gómez de Pablos (1989-1990)	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Unión Eléctrica-Fenosa, S.A. Julián Trincado Settler (1990-1991)	Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Endesa Feliciano Fuster Jaume (1991-1992)	Ingeniero Industrial
Cía. Sevillana de Electricidad, S.A. Fernando de Ybarra y López-Dóriga (1992-1994)	Licenciado en Derecho
Fuerzas –Eléctricas de Cataluña, S.A. Luis Magaña Martínez (1994-1995)	Ingeniero de Minas
Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A. Martín González del Valle y Herrero (1995-1996)	Licenciado en Derecho

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de UNESA (2005)

El nuevo Gobierno surgido de las urnas conocía esta situación y empezó a arbitrar medidas para corregirla. Precisamente uno de los objetivos del nuevo Plan Energético Nacional propuesto por el Gobierno (PEN-83) fue contener el crecimiento de dicha deuda. Para ello propuso un programa financiero para la reducción del endeudamiento del sector, estableció un nuevo sistema de compensaciones entre las empresas y promovió un acuerdo entre las grandes empresas para que llevaran a cabo un intercambio de activos, consistente en una serie de compras y ventas voluntarias de instalaciones eléctricas entre ellas.

Los primeros contactos para realizar este intercambio de activos se produjeron en 1983 y las negociaciones se extendieron durante más de dos años, firmándose el acuerdo el 31 de diciembre de 1985, previo arbitraje de UNESA sobre el cálculo del precio de las instalaciones que eran objeto de intercambio. Con ello se trataba de reequilibrar la relación entre la producción y el mercado de las distintas empresas para aliviar sus problemas financieros. Debemos tener en cuenta que no todas las empresas eléctricas habían hecho el mismo esfuerzo inversor para contribuir a la sustitución de fuentes energéticas que impuso la crisis del petróleo (sobre todo, la construcción de centrales nucleares) por lo que la situación financiera de dichas empresas estaba afectada en distinta medida. Por tanto, con el intercambio de activos se pretendía que se repartiera la deuda entre todas las empresas y así se consiguiera un equilibrio entre ellas y la capacidad para generar ingresos. Los intercambios resultantes⁴⁸ incluyeron centrales nucleares, centrales térmicas, centrales hidráulicas, instalaciones de distribución, terrenos y acciones por un importe superior a los ochocientos mil millones de pesetas (López, 1999).

Además del problema de endeudamiento, el sector eléctrico inició, tras la incorporación en 1985 de España en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) un proceso de concentración de empresas eléctricas y de reordenación.

A lo largo de esta etapa de gobierno socialista, el endeudamiento financiero de las empresas eléctricas disminuyó un 39% (López, 2009) lo que benefició al sector eléctrico en su conjunto. A ello contribuyó, además de los intercambios financieros señalados anteriormente, el hecho de que la regulación posibilitara en 1996 la titulización de los derechos de cobro asociados a la moratoria nuclear.

No obstante, en esta fase se inicia un fenómeno que se consolidará y aumentará en el periodo siguiente. El surgimiento de nuevas fuentes energéticas (eólica, solar, biomasa, etc.) y su fomento por parte del actor

⁴⁸ La relación detallada de los intercambios de activos se encuentra en la Memoria Estadística de UNESA (1986).

público a través de diversos Planes, dieron lugar a un desarrollo de estas tecnologías, y las empresas que las desarrollaban consideraron que sus intereses no estaban representados por la sociedad eléctrica tradicional constituida para ello, UNESA. En esta fase se encuentra el germen de la separación entre empresas eléctricas tradicionales y empresas de energías renovables. Pero, como hemos señalado, su desarrollo se producirá en la siguiente etapa y la estudiaremos en el próximo capítulo. Indicaremos, no obstante, que en 1987 se constituyó la Asociación de Pequeños Productores y Autogeneradores Hidroeléctricos (APPA) cuya creación era una respuesta a las nuevas tecnologías impulsadas por la necesidad de búsqueda de fuentes alternativas. Entre las interacciones que mantuvo APPA con el actor público en esta etapa cabe mencionar la elaboración del Real Decreto 2366/1994 sobre producción de energía eléctrica con fuentes de energía renovables, intentando mejorar la situación de las renovables en relación con la legislación anterior a ese decreto⁴⁹.

En resumen, si bien en esta fase prevalece un actor privado que interactúa con el actor público en representación de sus intereses, esa función la realiza dentro de unos cauces informales de relación. El actor público prefería una interrelación directa con las empresas integrantes de UNESA cuando se realizaba a través de cauces formales. Debemos tener en cuenta que en esta fase la Constitución de 1978 estaba en vigor plenamente, y que las asociaciones representativas de intereses patronales eran una realidad. Sin embargo, UNESA tenía la forma jurídica de una sociedad anónima, y la función de intermediar intereses del sector eléctrico parecía que no se acomodaba al nuevo marco jurídico. No obstante, UNESA siguió intermediando con el actor público, de manera informal, durante este periodo, así como entre las empresas integrantes, logrando acuerdos importantes, como hemos señalado anteriormente.

⁴⁹ <http://www.appa.es/02appa/02asociacion.php>

3. Concentración de poder y autonomía del Estado.

Durante esta fase se mantiene la centralidad del actor público como órgano decisor, diseñador y planificador de la política eléctrica. No obstante, como vimos en la fase anterior, la irrupción de las Comunidades Autónomas y la asunción de determinadas competencias por parte de las mismas (competencia exclusiva en la ejecución de autorización de instalaciones dentro de su territorio, y el desarrollo legislativo de las bases del sector energético) hicieron que el Ministerio limitara su poder decisor en el ámbito administrativo. En todo caso, las bases del régimen energético, de importancia capital en la política eléctrica, seguirán manteniéndose a nivel nacional.

La estructura orgánica del Ministerio encargado de establecer estas bases del régimen energético cambió a lo largo de este periodo en diversas ocasiones. A la primera estructuración administrativa realizada mediante el Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre⁵⁰, se sucedieron cinco reordenaciones de gobierno. No obstante, la estructura y denominación de dicho Ministerio no varió sustancialmente en su organización, pero sí que se adicionaron institucionalmente determinados organismos, Comités y Comisiones:

a) La configuración del Ministerio de Industria y Energía diseñada por el Decreto Ley 3578/ 1982, de 15 de diciembre (BOE núm. 301, de 16 de diciembre de 1982), que era muy similar a la que vimos en la etapa anterior. Es cierto que en el nuevo diseño ministerial se suprimió la Comisaría de Energía y Recursos Minerales, pero las funciones que tenía atribuidas las asumió la Secretaría General de Energía y Recursos Minerales, bajo la que dependía la Dirección General de la Energía, así como la Subdirección General de Planificación Energética.

⁵⁰ El Real Decreto-Ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa (BOE núm. 294, de 8 de diciembre de 1982) establecía los Departamentos Ministeriales de la Administración Central del Estado, así como sus órganos superiores. Entre ellos, se encontraba el Ministerio de Industria y Energía, y como órganos superiores del mismo, la Subsecretaría de Industria y Energía y la Secretaría General de Energía y Recursos Minerales.

Por tanto, el nuevo gobierno socialista continuó, al menos en su inicio, con la estructura orgánica que tenía el Ministerio antes de su llegada al poder, establecida por el Real Decreto 1613/1979, de 29 de junio.

b) El Ministerio de Industria y Energía se estructuró, mediante el Real Decreto 1270/1988, de 28 de octubre (BOE núm. 260, de 29 de octubre de 1988) en la Subsecretaría de Industria y Energía y en la Secretaría General de Energía y Recursos Minerales. El Ministro, además, presidía la Conferencia Sectorial de los Consejeros de las Comunidades Autónomas, competentes en materia de Industria y Energía, así como la Comisión Nacional de la Energía⁵¹, definida como “*órgano colegiado interministerial*”.

Correspondía a la Secretaría General de la Energía y Recursos Minerales, entre otras, las funciones de: (1) La elaboración y coordinación de la política de abastecimiento y suministro de energía; (2) La elaboración de las propuestas de planes o programas de carácter nacional que se refieran a productos energéticos; (3) La elaboración de las propuestas sobre tarifas, precios y estructura de abastecimientos energéticos; (4) La formulación de propuestas sobre conservación de la energía y de desarrollo de nuevas tecnologías de carácter energético; (5) La coordinación de las actuaciones, en materia de abastecimientos de productos energéticos del sector público empresarial.

Además, dicha Secretaría General se estructuraba en una Dirección General de la Energía y una Subdirección General de Planificación Energética, a quien le competía el análisis de los principales factores que afectan al consumo y la producción de energía, y la elaboración de previsiones de consumo, la elaboración del Plan Energético Nacional, el seguimiento de la realización de las previsiones del Plan Energético Nacional y la elaboración de las propuestas de revisión, y la elaboración del informe anual al Congreso de los Diputados sobre las principales actuaciones energéticas.

⁵¹ Creada por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de Hidrocarburos.

Se adscribían al Ministerio, a través de la Secretaría General de energía, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)⁵² y el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)⁵³. Además, el Secretario General de Energía presidía los siguientes órganos colegiados interministeriales: el Comité de Ordenación del Servicio Público de la Energía Eléctrica, la Comisión para la Optimización de los Costes Energéticos en Edificios e Instalaciones de la Administración del Estado, y la Comisión Permanente Española de Electricidad.

Respecto a la Dirección General de la Energía se encargaba, entre otras, de las funciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica, instalaciones nucleares y radiactivas, promoción y aprovechamiento de las fuentes de energía alternativas, y se estructuraba, entre otras, en una Subdirección General de Energía Eléctrica y en una Subdirección General de Energía Nuclear. A la Subdirección General de Energía Eléctrica se le atribuyeron las funciones de (1) La ordenación general, en el ámbito de su competencia, de la producción, transporte y distribución de la energía eléctrica, velando por la garantía de un suministro eficaz al menor costo posible; (2) La evaluación y tramitación de las autorizaciones de las instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica, en el ámbito de su competencia; (3) La elaboración de las propuestas de regulación de las condiciones y tarifas de suministro; (4) La elaboración de la normativa específica sobre el sector eléctrico.

Al Director General de la Energía le correspondía la presidencia de la Comisión Permanente para el Ahorro de Energía e Instalaciones Técnicas de la Edificación, de la Comisión para la elaboración del Plan Nacional de

⁵² Se constituyó en 1974 con la denominación “Centro de Estudios de la Energía”, y mediante el Real Decreto 101/1984, de 25 de enero, se reestructuró y cambió su denominación al de Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

⁵³ La Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, cambió la denominación de la Junta de Energía Nuclear (creada en 1951) que pasó a llamarse Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT).

Electrificación Rural, y de la Comisión del Régimen de Concierto en el Sector Eléctrico.

c) En 1991 se produjo una reestructuración como consecuencia de la fusión de dos Ministerios⁵⁴, dando lugar al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo⁵⁵, aunque los órganos principales mantuvieron, en algunas ocasiones, con distinto nombre, las mismas funciones que hemos visto anteriormente. Lo mismo sucedió en 1993, como consecuencia, esta vez, de la división del ministerio fusionado anteriormente⁵⁶, que dio lugar, de nuevo al Ministerio de Industria y Energía⁵⁷, cuya estructura también es similar a la descrita anteriormente.

Como hemos podido comprobar, la estructura del actor público que ostenta las funciones de diseño, planificación y decisión de la política eléctrica, es muy uniforme a lo largo de este periodo de gobierno socialista. La organización del Ministerio, con independencia de los nombres atribuidos a los diversos órganos directivos o administrativos, permanece durante esta etapa. La continuidad es, por tanto, una característica organizativa durante estos años en la estructura ministerial.

Esta centralidad del actor público se refleja en la regulación que surge en esa fase, que está influenciada por dos factores: la convicción de que la red primaria de transporte eléctrico debía nacionalizarse y las exigencias que la integración de España en la entonces Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) conllevaría para el sector eléctrico:

⁵⁴ Real Decreto 298/1991, de 12 de marzo (BOE núm. 62, de 13 de marzo de 1991).

⁵⁵ La estructura básica se modificó mediante el Real Decreto 420/1991, de 5 de abril (BOE núm. 83, de 6 de abril de 1991).

⁵⁶ Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio (BOE núm. 167, de 14 de julio de 1993).

⁵⁷ La estructura orgánica básica se reguló mediante el Real Decreto 1335/1994, de 20 de junio (BOE núm. 157, de 2 de julio de 1994).

1. Tras la firma del Primer Protocolo Eléctrico (1983) en el que se concertaron determinadas actuaciones entre las empresas eléctricas y el Ministerio, se dictó la Ley 49/1984, de 26 de diciembre, sobre explotación unificada del sistema eléctrico nacional. Tenía por objeto *“superar criterios individuales de las empresas en la explotación del sistema eléctrico, con criterios de optimización global”*, o como se indicaba en el programa del PSOE para las elecciones de 1982 *“proceder a la integración de los intereses públicos en el subsector eléctrico”*.

Tal y como se había acordado en el Protocolo de 1983, dicho sistema eléctrico nacional a través de las redes de alta tensión se definió como un *“servicio público de titularidad estatal”* que se gestionaría a través de una sociedad estatal en la que la participación del sector público sería, al menos, de un 50% del capital social. La constitución efectiva de dicha sociedad, si bien estaba prevista en la mencionada Ley, se produjo mediante el Real Decreto 91/1985 y se denominó Red Eléctrica de España, S.A. (inicialmente REDESA, y posteriormente REE). Asumió la propiedad y gestión del CECOEL, así como el resto de actividades y competencias que realizaba desde el año 1979 ASELECTRICA.

La ley también creó en REDESA una Delegación del Gobierno⁵⁸ como órgano mediante el que la Administración ejercía ante el sector eléctrico la intervención necesaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos encomendados a la sociedad estatal. Dependía del Ministerio de Industria y Energía a través de la Secretaría General de Energía y Recursos Minerales, de quien recibía las directrices para su actuación.

Por tanto, hasta 1985 la red de alta tensión pertenecía a las diferentes empresas eléctricas. Estas empresas en su mayoría se configuraban como empresas de ciclo completo, es decir, generaban la electricidad, la transportaban a través de sus redes de transmisión y distribución, y las

⁵⁸ Las funciones, organización y procedimientos de la Delegación del Gobierno en la explotación del sistema eléctrico nacional se reguló mediante Real Decreto 832/1985, de 30 de mayo (BOE núm. 135 de 6 de junio de 1985).

suministraban a los consumidores. Por tanto el “grado de integración vertical” de estas empresas era muy elevado. A partir de 1985, la transmisión de electricidad se separó del resto de actividades y por tanto se rompió con la verticalidad de las empresas de ciclo completo (López, 1999).

2. Un nuevo sistema de compensaciones entre las empresas eléctricas se aprobó en 1984⁵⁹. A través de dicho sistema se tenía en cuenta las diferencias entre las estructuras de producción y de mercado de las diferentes empresas y se promovía la minimización de costes al mismo tiempo que garantizaba a las empresas la cobertura de los costes estándar (es decir, normalizados de todas las ineficiencias de gestión). Este nuevo sistema se enmarcaba en el plan de saneamiento que se acometió en las mismas fechas y del que hemos tratado anteriormente.

3. El Marco Legal Estable

El Plan Energético Nacional de 1983 y el Primer Protocolo Eléctrico marcaron el inicio de una reforma regulatoria en la que se percibió la necesidad de que se estableciera un sistema de remuneración apropiado. En el Segundo Protocolo Eléctrico (1986) se reiteró la necesidad de *“establecer, al menos durante cuatro años, una política tarifaria que, teniendo en cuenta los costes, permita disminuir progresivamente el desequilibrio financiero de las empresas y del sector”*

En virtud del Real Decreto 1538/1987, de 11 de diciembre, se implantó un nuevo régimen tarifario a las empresas gestoras del servicio, que se denominó *“Marco Legal Estable”*. La justificación que el regulador hizo de este sistema fue a partir del siguiente razonamiento:

- El suministro de energía eléctrica, como servicio público esencial para la economía nacional, debía realizarse de manera que coadyuvara el

⁵⁹ Orden de 30 de julio de 1984 (BOE núm. 182, de 31 de julio de 1984).

cumplimiento de los objetivos básicos de política económica y energética del país.

- El sector eléctrico requería, para prestar adecuadamente el servicio público que tiene encomendado, la realización de un volumen de inversiones extraordinariamente elevado, en activos fijos, que se caracterizaban por un largo periodo de construcción y una vida útil muy dilatada en el tiempo.
- Su financiación exigía una absorción de recursos financieros muy importante que debía ser cubierta tanto por fondos propios como por fondos ajenos y que debía ser compatible con la consecución y el mantenimiento del equilibrio económico y financiero de las empresas que componían el sector.
- El objeto de este Real Decreto era proporcionar un marco de referencia estable referido al sistema de ingresos de las empresas que suministran energía eléctrica y, especialmente, de un componente básico de este sistema, la determinación de la tarifa eléctrica en condiciones de mínimo coste, posibilitando así la prestación del servicio en condiciones económicas adecuadas para los abonados finales.
- Su implantación permitiría atender a la necesidad de reducción de la incertidumbre, tanto en lo que se refiere a las decisiones públicas y privadas propias de la gestión de la actividad de suministro eléctrico, como en los aspectos derivados de la consecución de una financiación adecuada de los procesos inversores que ha abordado y deberá abordar el sector.
- Las tarifas anuales y la periodificación de los ingresos anuales, de ellas derivados, debían llevar implícito un sistema de incentivos capaz de inducir a las empresas a llevar una gestión eficiente evitando sobrecostes en los procesos inversores y reunir las mejores condiciones posibles de uniformidad en el tiempo posibles, de manera que a igual servicio correspondiera igual repercusión en términos reales sobre los consumidores.

Este Marco Legal Estable recogía el valor estándar de cada una de las instalaciones de producción, transporte y distribución del sector eléctrico y, una vez establecidos dichos valores, la Administración se comprometía a garantizar la recuperación total del mismo, actualizando a través del índice de precios al consumo y remunerado mediante una tasa de retribución, a lo largo de la vida útil de las instalaciones (25 años para las centrales termoeléctricas clásicas y nucleares y 65 años para las hidroeléctricas) a través de un sistema de retribución anual. Como complemento de esta recuperación de costes de inversión, cada año se calculaban asimismo los costes de operación y mantenimientos fijos y variables del sector (combustibles, personal, estructura, etc.).

En definitiva, el Marco Legal Estable introdujo unos principios objetivos en la fijación del precio de la electricidad, terminando con la costumbre de utilizar la tarifa como instrumento para alcanzar diversos fines en la política económica (Gimeno, 1994). Según destaca López (1999), con el nuevo sistema:

- Se garantizaba la recuperación de las inversiones a través de un mecanismo de retribución que implicaba anualidades estables a lo largo de la vida útil, evitando bruscas elevaciones de tarifa durante los primeros años posteriores a la puesta en funcionamiento de nuevas instalaciones.
- Se fomentaba la eficiencia a través de estandarización de costes, permitiendo un mayor beneficio para las empresas que lograsen prestar un servicio más barato.
- Se reducía la incertidumbre al determinar un procedimiento transparente para la actualización de los costes reconocidos por la tarifa eléctrica.

4. La Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (LOSEN) introdujo cambios importantes en el sector eléctrico y representó un primer paso en la liberalización del sistema pese a que, con el cambio de gobierno en 1996, no hubo tiempo suficiente para implementarla.

Los objetivos fundamentales de la Ley eran garantizar la seguridad del suministro eléctrico, al menor coste posible, y con una calidad adecuada. Para la consecución de dichos objetivos, después delimitar las competencias correspondientes al Estado y a las Comunidades Autónomas en los términos que hemos señalado con anterioridad, desarrolla una serie de medidas:

- Crea la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional (CSEN) como ente regulador con funciones consultivas de la Administración, de participación en el proceso de determinación de la tarifa, de informe, de arbitraje del Sistema Eléctrico Nacional, de inspección, de inicio de expedientes sancionadores, de aprobación de las participaciones de las compañías eléctricas del sistema integrado en cualquier entidad que realice actividades de carácter mercantil y de evitar prácticas de restricción de la competencia o abusivas en el sector.

Entre sus órganos (un Consejo de Administración con un Presidente y seis vocales) la Comisión contaba con un Consejo Consultivo integrado por un máximo de treinta miembros, en el que estaban representadas las diferentes Comunidades Autónomas, la Administración General del Estado, representantes de las compañías del sector eléctrico, de los consumidores y usuarios y otros agentes sociales y de defensa de la preservación del medio ambiente. Se trata, por tanto, de un órgano del que no sólo forman parte las empresas del sector sino también aquellos actores que forman parte de la arena de la política eléctrica como consumidores, ecologistas y otras administraciones públicas.

- Ordena el Sistema Eléctrico Nacional estableciendo un Sistema Integrado y un Sistema Independiente⁶⁰: (1) El sistema integrado funcionaría según las

⁶⁰ En los primeros años de la década de los años noventa del siglo XX, el marco regulatorio del sector eléctrico español tenía las siguientes características:

- Una planificación centralizada, a través de los Planes Energéticos Nacionales.
- Una explotación unificada, gestionada por Red Eléctrica de España.
- Un Marco Legal Estable, con unas tarifas únicas en todo el territorio nacional, fijadas con carácter anual y unos costes estándares.

normas tradicionales: planificación conjunta, explotación unificada y retribución mediante unas tarifas únicas establecidas por la Administración. Todas estas actividades, salvo la gestión de la explotación unificada, podían ser realizadas por empresas privadas. Además de estas empresas del sistema integrado “ordinario,” se regulaba también las empresas comprendidas en el sistema integrado de “régimen especial”⁶¹. (2) El sistema independiente estaba compuesto por empresas que serían autorizadas para producir energía al margen del sistema integrado, destinándose la electricidad que generaran a la exportación, a grandes consumidores o podría ser adquirida por el sistema integrado.

- Separa actividades de las empresas eléctricas del sistema integrado: (1) Ninguna empresa de régimen ordinario del sistema integrado podía realizar actividades en el régimen especial ni en el sistema independiente. (2) Ninguna empresa del sistema integrado podía desarrollar al mismo tiempo las actividades de producción y distribución, aunque sí alguna de estas actividades con la de transporte a alta tensión, aunque con la debida separación contable y de gestión. Esta incompatibilidad podía salvarse cuando se tratara de un grupo de sociedades y las actividades se desarrollaran por empresas diferentes.
- Mantiene la explotación unificada en la Red Eléctrica Nacional, que era también responsable de la red de transporte de alta tensión, debiendo presentar dos contabilidades distintas para cada una de estas actividades.
- Plantea la posibilidad de regular la figura de la “*empresa comercializadora*” que se encargaría del suministro de electricidad a los consumidores, si bien,

⁶¹ Las actividades de producción de energía eléctrica en el sistema integrado tendrán la consideración de producción en régimen especial en los siguientes casos: a) Cogeneración y otras formas de producción de electricidad asociadas a actividades no eléctricas siempre que supongan un alto rendimiento energético; b) Cuando se utilicen como energía primaria, energías renovables no hidráulicas, o residuos agrícolas, industriales o urbanos o todo tipo de biocarburantes; c) cuando se refieran a instalaciones de producción hidráulica cuya potencia total no supere los 10 MVA y su titular no realice actividades de producción en el régimen ordinario; d) las instalaciones a que se refieren los apartados a y b de este artículo no superarán los 100 MVA de potencia instalada. (artículo 26.1 de la LOSEN).

hasta ese momento, en el sistema integrado el suministro se realizaba por las compañías distribuidoras que no podían aplicar unas tarifas superiores a las establecidas por la administración.

- Paraliza definitivamente las centrales eléctricas afectadas por la moratoria nuclear. Las empresas afectadas tendrían derecho a percibir una compensación por las inversiones realizadas y su coste de financiación, a través de un porcentaje que se aplicaría sobre el importe de la factura de los consumidores del sistema integrado, y que debía hacerse efectiva en un periodo no superior a veinticinco años. La propia Ley recogió la posibilidad de titularizar estos derechos en un "*Fondo de Titulización de Activos resultantes de la moratoria nuclear*".

Además de la regulación señalada anteriormente, durante esta fase se producen cambios en las empresas públicas eléctricas. En 1983 se constituyó el Grupo ENDESA mediante la adquisición de las acciones propiedad del entonces Instituto Nacional de Industria (INI) en las compañías ENHER, Gesa, Unelco y ENCASUR; posteriormente se incorpora, en ese mismo año, Eléctricas Reunidas de Zaragoza (ERZ). ENDESA inició, a partir de 1988, un proceso de privatización que culminará en 1999 y que cerró un periodo en el que la intervención del Estado a través de las empresas públicas se consideraba necesaria para proporcionar un servicio público en un sector, como el eléctrico, con características monopolísticas.

Por otra parte, la formación y procedencia de los distintos ministros encargados de la política eléctrica durante esta fase (tabla 6.2) es muy similar. La alternancia de economistas e ingenieros junto con la duración de los mandatos de los ministros parece evidenciar que en el Ministerio de Industria podría haberse formado un *ethos* profesional a nivel político que pudiera favorecer la independencia frente a los grupos privados. A nivel administrativo, y como vimos en la anterior fase, ese *ethos* ya se habría creado, dada la condición de funcionarios del cuerpo de Ingenieros Industriales y demás personal del Ministerio.

Tabla 6.2. Ministros de Industria de la etapa de los gobiernos socialistas de Felipe González (1982-1996)

Ministro de Industria	Formación	Duración en el cargo
Carlos Solchaga Catalán	Economista	1982-1985
Joan Majó Cruzate	Ingeniero Industrial	1985-1986
Luis Carlos Croissier Batista	Economista	1985-1988
José Claudio Aranzadi Martínez	Ingeniero Industrial	1988-1993
Juan Manuel Eguiegaray Ucelay	Economista	1993-1996

Fuente: elaboración propia

En resumen, durante la etapa de los gobiernos socialistas de Felipe González, si bien el Ministerio continuaba como actor central de la estructura de interacción, aparecieron nuevos actores públicos, las Comunidades Autónomas, de carácter secundario, ya que tenían un poder de decisión residual respecto al Ministerio y mucho más reducido que éste. Además, se crean otros actores, como el IDAE, la CSEN, que consideramos secundarios por cuanto eran instrumentos del actor principal, el Ministerio, para implementar la política eléctrica. Como novedad en los actores privados, durante esta etapa se reconoció a los consumidores y usuarios y a los grupos ecologistas su “voz”, que no “decisión” en el Consejo Consultivo de la CSEN, lo que supuso un paso importante en su institucionalización en la estructura de intermediación del sector.

Respecto a la autonomía del Estado, debemos resaltar que esta etapa se caracterizó por la consecución de acuerdos con el sector (los Protocolos Eléctricos, los Planes Nacionales de Energía, la regulación sobre tarifas). En estos acuerdos formales entre las empresas eléctricas del sector y el Ministerio, ambos ganan alguna parcela de sus objetivos: el sector eléctrico, cuyas peticiones a lo largo de la historia se centraron en una subida de tarifas y el reconocimiento de una serie de costes, tuvo el reconocimiento por Ley de éstos así como el aseguramiento de una subida anual de dichas tarifas. El

Ministerio, a cambio de estas cesiones, nacionalizó el sistema eléctrico nacional. Por tanto, la autonomía del Estado cedió a las peticiones del sector eléctrico, produciéndose una fase de concertación entre ambos.

4. Escenarios institucionales de interacción.

Durante esta etapa se profundiza en los escenarios institucionales de interacción creando nuevos cauces formales de relación. Como peculiaridad, a la que ya nos hemos referido anteriormente, esta fase se caracteriza por una relación institucional con las empresas eléctricas del sector, dejando las relaciones con UNESA para las relaciones o cauces informales. A la creación de nuevos cauces formales también siguió la extinción de antiguos cauces que carecían de sentido con la nueva regulación producida en esta etapa.

1. Los Planes Energéticos Nacionales. La tradición en la elaboración de estos Planes ya provenía de etapas anteriores (PEN-75, PEN-79), y entre 1982 y 1996 se elaboraron dos Planes Energéticos Nacionales. En ellos, el sector eléctrico participó activamente a través de reuniones informales así como de las consultas y deliberaciones más formales:

- El PEN-83 fue fruto del Primer Protocolo Eléctrico entre las empresas eléctricas y el Ministerio de Industria. Estableció un programa financiero para la reducción del endeudamiento del sector, revisó la planificación energética como consecuencia de la disminución del ritmo de demanda de necesidades energéticas y estableció una moratoria nuclear para determinadas centrales cuya construcción había sido iniciada. Dicha moratoria se financiaría hasta 2007 con el ingreso de las empresas eléctricas de un porcentaje del incremento de las tarifas eléctricas en una cuenta intervenida, cuyos fondos se destinarían a dicha financiación⁶².

⁶² Orden de 14 de octubre de 1983.

- El PEN-91 redujo las inversiones necesarias en equipamiento de generación y en ampliación de redes de transporte y distribución. Entre sus prioridades se incluyó la de aumentar la contribución de los autogeneradores con dos tipos de actividad: la cogeneración y la generación a partir de las energías renovables⁶³. Incluyó también un modelo de reordenación del sector eléctrico cuyo marco regulador se plasmó en la LOSEN.

2. El IDAE, creado en 1974 como Centro de Estudios de la Energía, se constituyó en organismo autónomo en 1984⁶⁴, pasando a denominarse Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. Entre sus funciones destacaban las de (1) Proponer y aplicar, con carácter general, las medidas necesarias para conseguir el grado de conservación, ahorro y diversificación, en los sectores industriales, agrícola y de servicios previstos en el PEN; (2) Analizar, determinar y proponer las medidas necesarias para obtener políticas sectoriales eficaces, fomentar el uso de equipos y proyectos, cooperar en la creación de cauces de financiación y divulgar las nuevas fuentes de energía, dentro de los objetivos señalados; (3) Proponer, coordinar o realizar en colaboración con las Comunidades Autónomas, según los casos, la puesta en común de experiencias, los estudios y análisis de criterios en la distribución de presupuestos generales, el desarrollo e implantación de programas y la creación de infraestructura energética para el ahorro y la diversificación de la energía, así como contribuir especialmente al desarrollo energético rural y a la potenciación de la industria agraria; (4) Proponer, coordinar o realizar en colaboración con los Organismos competentes, los estudios, medidas e investigaciones tendentes a la utilización más racional de la energía, la moderación en el consumo energético y el mejor aprovechamiento de las fuentes de energía existentes; (5) En general, llevar a cabo cuantos cometidos se le encomienden en ahorro, conservación o desarrollo energético. Estas funciones se plasmaban en la realización de auditorias y diagnósticos

⁶³ En 1994 se aprobó el Real Decreto 2366/1994 sobre producción eléctrica por instalaciones hidráulicas de cogeneración y otros abastecidos por recursos o fuentes de energía renovables.

⁶⁴ Orden de 23 de abril de 1984 (BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1984).

energéticos, Planes de electrificación rural, Prediagnósticos y asesorías en diversificación y ahorro energético y la administración de fondos para subvenciones de acciones incentivadas. En su estructura organizativa se constituyeron tres órganos consultivos, y sólo en uno de ellos, la Comisión de Energías Rurales, contaba con un representante de UNESA.

En 1986 se constituyó en sociedad estatal⁶⁵, asumiendo funciones de acciones de mejora de la eficiencia energética, planificación e implantación de energías renovables y actuaciones en el mercado para promover el ahorro y la diversificación de la energía.

A través del IDAE se implementó el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética⁶⁶, que era un plan específico y concreto incluido en el Plan energético Nacional de 1991, y a través del que se estableció una línea de subvenciones a proyectos cuyo objetivo era el aprovechamiento energético, incluyendo las fuentes de energías renovables (eólicas, solar, biomasa y geotérmica)

3. La CSEN, creada por la LOSEN como ente regulador del sistema, tenía por objeto velar por la objetividad y transparencia de su funcionamiento, para lo que garantizaba la independencia de sus miembros (Exposición de Motivos). En su organización se insertaba un Consejo Consultivo en el que, además de representantes de la Administración del Estado y de las empresas del sector, estaba compuesto por representantes de las distintas Comunidades Autónomas (consecuencia del nuevo sistema de distribución territorial y competencial surgido de la Constitución de 1978) y por representantes de usuarios y ecologistas. Se trataba de la primera ocasión en la que actores distintos al ámbito empresarial eléctrico participaban con representantes de la Administración en un órgano de consulta del sector. No obstante, la capacidad

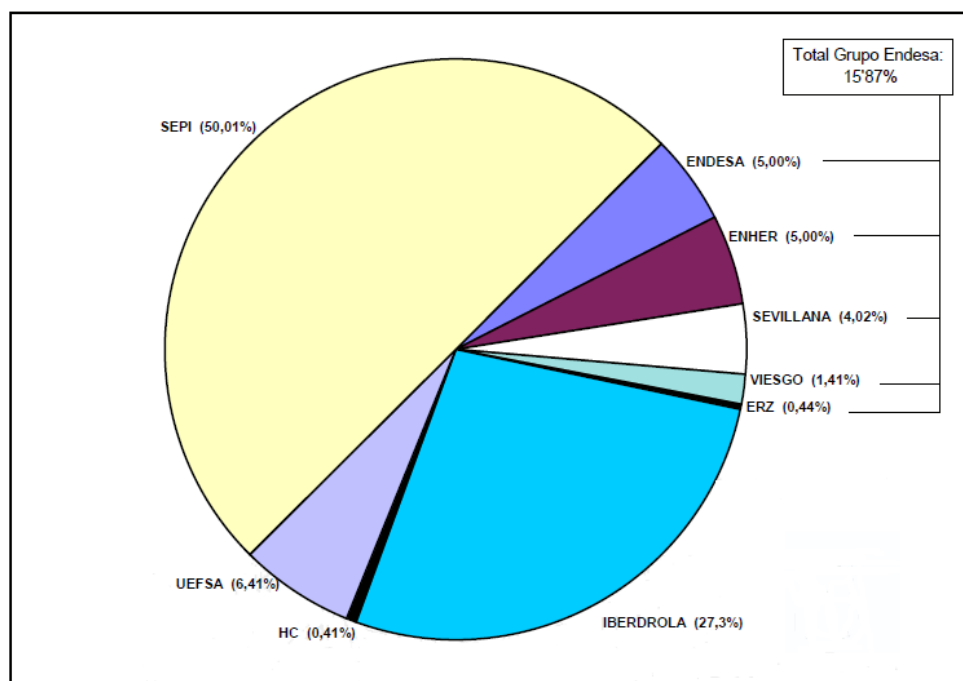
⁶⁵ Se transforma en Sociedad Estatal mediante la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986. El Real Decreto 802/1986, de 11 de abril, establece el Estatuto del Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía (BOE núm. 100, de 26 de abril de 1986).

⁶⁶ Orden de 28 de marzo de 1995, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en el marco del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 1995-1999, y se convocan las del ejercicio 1995 (BOE núm. 78, de 1 de abril de 1995).

de influencia de los mismos en las actividades y resultados de la política eléctrica fueron mínimos, atendiendo a lo que hemos señalado anteriormente.

4. La REE, constituida como sociedad estatal⁶⁷ con una participación del Sector Público de más del 50% de su capital social (ver gráfico 6.1), tenía encomendada las actividades de gestión del servicio público de explotación unificada del sistema eléctrico nacional a través de la red de alta tensión, y la ejecución de las funciones y actividades que dicha gestión comportaba. Como señalamos anteriormente, asumió las competencias de ASELÉCTRICA, y la propiedad y gestión del CECOEL.

Gráfico 6.1. Composición del accionariado de REE en 1997



Fuente: López(1999) elaborado a partir de datos de REE.

Asimismo, se creó un Delegado del Gobierno en la explotación del servicio unificado cuyas funciones eran: (1) Comunicar las instrucciones del Ministerio de Industria en relación con la explotación del sistema eléctrico; (2) Asegurar la estricta observancia y cumplimiento de las disposiciones legales aplicables y de las instrucciones del Gobierno, así como, en general, velar por el interés

⁶⁷ Mediante Real Decreto 91/1985, de 23 de enero (BOE núm. 24, de 28 de enero de 1985).

público en el ámbito de la explotación unificada del sistema eléctrico nacional, sin perjuicio de las funciones propias de la Sociedad Gestora; (3) Requerir de las empresas eléctricas, y en especial de la Sociedad Gestora, la información, estudios y colaboraciones que estimara convenientes, así como la prestación de los servicios que le sean necesarios para el ejercicio de sus funciones; (4) Inspeccionar en sus aspectos técnicos y de conservación las instalaciones de la Sociedad gestora y aquellas instalaciones de las Empresas eléctricas cuyas condiciones y Estado de funcionamiento afectaran o pudieran afectar a la prestación del servicio objeto de la Ley 49/1984, así como los costes del parque de generación y de transporte de energía eléctrica que incidieran en la explotación económica del sistema eléctrico; (5) Proponer al Ministerio de Industria y Energía las modificaciones del alcance de la Red de Alta Tensión e informar las solicitudes de otorgamiento de autorización administrativa para el establecimiento o ampliación de las instalaciones eléctricas con tensiones iguales o superiores a 220 KV, así como las interconexiones internacionales a cualquier tensión y elevar las propuestas de autorización sobre los actos de disposición de bienes afectos al servicio público; (6) Proponer los planes de construcción de nuevas instalaciones de la Sociedad Gestora afectas al servicio público de la explotación unificada del sistema eléctrico nacional con incidencia en su cobertura, así como ejercer el control preciso sobre la ejecución de los mismos; (7) Remitir, con su informe, a la aprobación del Ministerio de Industria y Energía las propuestas de convenios de intercambios internacionales que afectaran a la explotación del sistema eléctrico e informar sobre la ejecución de los mismos; (8) Elevar al Ministerio de Industria y Energía con un informe, la propuesta de precio que debiera percibir la Sociedad Gestora como contrapartida de la prestación de sus servicios; (9) Realizar el seguimiento de las previsiones y seguimiento de los objetivos establecidos en el Plan Energético Nacional sobre el consumo de los recursos energéticos. en la generación de energía eléctrica, así como analizar las desviaciones que se produzcan en el cumplimiento de las instrucciones impartidas por el Ministerio de Industria y Energía sobre la explotación unificada del Sistema Eléctrico Nacional; (10) Analizar los costes y beneficios resultantes de planes, programas o proyectos en materia de política energética del Ministerio de Industria y Energía en relación con la optimización de los costes variables de la

explotación del sistema eléctrico nacional; (11) Realizar un informe anual sobre la explotación del sistema eléctrico y su desarrollo, que se incorporaría a la Memoria anual de la Sociedad gestora; (12) Y remitir al Ministerio de Industria y Energía informe sobre los incumplimientos que pudieran producirse por parte de las empresas eléctricas, de las instrucciones transmitidas, así como sobre las medidas que hayan de adoptarse cuando dichos incumplimientos advertidos en el ejercicio de las funciones propias de la Delegación o de la Sociedad Gestora se produzcan.

Además, el Delegado del Gobierno estaba especialmente facultado para (1) Asistir a las deliberaciones del Consejo de Administración de la Sociedad gestora y de los órganos colegiados en que delegue e instar su convocatoria cuando lo crea conveniente en razón de sus competencias; (2) Asistir, cuando lo considere conveniente, directamente o mediante representante, a las reuniones de comisiones y grupos de estudios en que participe la Sociedad estatal gestora por razón de las funciones y actividades que integran el servicio público de la explotación unificada del Sistema eléctrico nacional, y a las reuniones de las Empresas del sector eléctrico cuando lo crea conveniente para los intereses públicos, así como convocar o instar su convocatoria cuando lo considere necesario; (3) Impartir, previo informe, en su caso, de la Sociedad gestora, a las Empresas eléctricas, aquellas instrucciones que, con el carácter de actos administrativos, fueran necesarias para el cumplimiento de las funciones que integraran el servicio público, recogidas en la Ley 49/1984, así como dictar y transmitir instrucción con el mismo carácter a la mencionada Sociedad para que el régimen de explotación del parque de generación y el transporte de energía eléctrica a través de la Red de Alta Tensión se realice de acuerdo con las directrices de política energética del Ministerio de Industria y Energía, ejerciendo el control necesario para ello; (4) Ejercer el derecho de veto frente a los actos de la Sociedad gestora que considere lesivos o contrarios a las disposiciones legales vigentes o a las instrucciones del Ministerio de Industria y Energía. Frente a este ejercicio de veto podía interponerse recurso de alzada ante el Ministerio de Industria y Energía, que agotaba la vía administrativa. En caso de ejecución por la Sociedad gestora de un acuerdo vetado por el Delegado del Gobierno, la Secretaria General de la

Energía y Recursos Minerales, previo informe de aquél, podría suspender el ejercicio por la Sociedad estatal gestora de las funciones afectadas por el acuerdo vetado que serían desempeñadas por la Delegación del Gobierno.

5. Como consecuencia de la nueva distribución territorial y competencial diseñada por la Constitución de 1978, la coordinación interadministrativa se hacía imprescindible para la adecuada implementación de las políticas públicas. Por ello, se constituyó la Conferencia Sectorial⁶⁸ de Industria y Energía (C.S.I.E.) en 1993 y la aprobación de su Reglamento fue el 20 de enero de 1994. Se integraba por los órganos de gobierno de las distintas Comunidades Autónomas y su fin era asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, y en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración de éstas en el ejercicio de las competencias asumidas en materia de industria y energía⁶⁹.

⁶⁸ Las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación multilateral que actúan sobre un sector concreto de actividad pública. Están integradas por el titular del Departamento Ministerial competente y por todos los Consejeros de los Gobiernos autonómicos responsables de la misma materia. Por su composición, por su número y por su actividad constituyen un pilar principal de la cooperación interadministrativa.

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contiene una regulación marco mínima de las Conferencias Sectoriales (artículo 5), que determina que son convocadas por el titular del Ministerio correspondiente y que sus acuerdos se firman por el mismo y por los Consejeros de las Comunidades Autónomas. Debe tenerse en cuenta que al ser las Conferencias Sectoriales órganos voluntarios de cooperación, los acuerdos, por regla general, solamente vinculan a los firmantes. El funcionamiento de las Conferencias Sectoriales se rige por el acuerdo de creación de cada una de ellas y por su reglamento interno, aunque éste no es imprescindible y no todas lo tienen aprobado

⁶⁹ La Conferencia estaba constituida por los consejeros con competencia en la materia de las Comunidades Autónomas y el ministro de Industria y Energía. Asimismo, completaban la representación de la Administración General del Estado el secretario de Estado de Industria, el secretario general de Energía y el subsecretario de Industria y Energía. La presidencia de la Conferencia recaía en el ministro de Administraciones Públicas.

La Secretaría correspondía al director general de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas, que asistía a las reuniones con voz, pero sin voto.

La Conferencia se estructuraba en los órganos siguientes:

- Presidencia, cargo que recae en el ministro.
- Secretaría, cuyas funciones desarrolla el Gabinete del Secretario de Estado de Industria.
- Pleno.
- Comisión de Coordinadores, que incluye un representante de cada comunidad autónoma, con un rango mínimo de director general o equivalente.
- Grupos de trabajo.

Como hemos podido comprobar, los cauces formales institucionales de interacción son cada vez más evidentes en la política eléctrica. Además, la complejidad estructural y organizativa de los mismos se refuerza con el paso del tiempo, dando estabilidad a la interacción. La regulación de estos cauces formales permiten, en algunos pocos casos, que el órgano público pueda elegir quien integra la institución; pero, con carácter general, dicha integración viene determinada por la regulación misma, por lo que en el ámbito formal existen límites o barreras de entrada. No obstante, los cauces informales, que también se utilizaban para interactuar los intereses, también eran muy cerrados en esta etapa.

El actor público considera de gran interés tener la información y los datos relativos a la política eléctrica, por lo que establece órganos determinados (Delegado del Gobierno en el Sistema Eléctrico Unificado, Conferencias Sectoriales, el IDAE, la CNSE) para obtenerlos. Estos datos (costes de generación y funcionamiento, megavatios instalados y producidos, inversiones realizadas, etc.) los detentan las empresas eléctricas del sector, pero siempre con obligaciones específicas de remitir al actor público, con una periodicidad

El Pleno de la Conferencia se reunía, al menos, dos veces al año, si bien, a iniciativa de su presidente o, como mínimo, de seis de sus miembros, se podía reunir de forma extraordinaria cuando se considere necesario.

Las reuniones tenían lugar en la sede del Ministerio de Industria y Energía o, a instancia de alguno de sus miembros, en el lugar que se determinaba en la convocatoria.

La convocatoria de las reuniones la efectuaba el presidente de la Conferencia, que también fijaba la propuesta del orden del día.

Para que hubiera quórum de constitución de la Conferencia era necesaria la presencia del presidente, del secretario y, como mínimo, de trece representantes de las comunidades autónomas.

Los acuerdos se adoptaban por asentimiento de los miembros de la Conferencia o por el asentimiento de catorce de sus miembros presentes.

El secretario levantaba acta de cada reunión, la cual debía contener: la indicación de los miembros de la Conferencia asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias de lugar y tiempo, los puntos principales de las deliberaciones, y los acuerdos adoptados.

determinada, por lo que la simetría del recurso a la información aumenta en esta fase.

La toma de decisiones sigue correspondiendo al actor público nacional, aunque las Comunidades Autónomas participan de determinadas decisiones administrativas sobre su territorio, pero que son muy limitadas en un sistema eléctrico unificado como el nuestro. Pero el diseño y la planificación de la política eléctrica se “*acordaban*” con los actores privados. Prueba de ello son los dos Protocolos Eléctricos y los diversos Planes Nacionales de Energía que se suscribieron durante estos años. Por tanto, estos actores privados participaron del diseño, planificación e implementación de la política, no sólo de la consulta sobre decisiones concretas.

5. Tipología de red.

En esta etapa de gobiernos socialistas tras la transición democrática (1982-1996) el Ministerio continúa como actor público a nivel nacional, si bien las Comunidades Autónomas asumen determinadas competencias en áreas limitadas de la política eléctrica relacionadas con su territorio y con el desarrollo de las bases estatales. En la práctica estas competencias se limitan a meras autorizaciones administrativas de instalaciones que no superan el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, lo que, tratándose de un sistema eléctrico unificado, se traduce en una competencia secundaria en relación con la competencia estatal.

Asimismo, la planificación y diseño de la política eléctrica era objeto de acuerdos con las empresas eléctricas del sector y, por tanto, el actor público no era absolutamente autónomo por sí mismo sobre dichos aspectos, sino que negocia con el sector los términos y condiciones de la misma. Además, los objetivos de los actores público y privado se “negocian” y se consiguen a través de acuerdos entre ambos. Así, el Ministerio consiguió la nacionalización del sistema eléctrico unificado de la red de alta tensión (objetivo contenido en el programa electoral del PSOE de 1982), pero a cambio acordó con las

empresas privadas una regulación de tarifas, pretensión histórica del actor privado.

Como hemos visto anteriormente, otra de las características que difiere de las señaladas en etapas anteriores es que el Ministerio y las empresas eléctricas negocian y acuerdan directamente las cuestiones de la política eléctrica. Al menos, desde un ámbito estrictamente formal, ya que los cauces informales siguen incluyendo a UNESA entre los intermediarios de intereses.

En resumen, la autonomía que el Estado recabó para sí en la etapa de la transición democrática se desdibujó en esta etapa, evolucionando hacia una interacción de negociación y acuerdo entre el actor público y los actores privados, es decir, hacia una red de concertación.

6. Conclusiones.

Como conclusión a este capítulo, en las relaciones entre el Estado y el sector eléctrico en esta etapa de los gobiernos socialistas de Felipe González, podemos destacar las siguientes características (tabla 6.3):

a) El actor público intermedia formalmente con el sector eléctrico a través de las empresas privadas del mismo. Se mantiene UNESA como Sociedad Anónima a la que el Estado le otorga la representación de los intereses del sector eléctrico, pero esa representación se realiza a través de cauces informales. Si bien existe una inercia del Estado de otorgar a dicha organización legitimidad para representar al sector eléctrico, cada vez se institucionalizan más las relaciones entre el actor privado y el actor público, permitiendo que accedan a dichos cauces formales las empresas privadas individualmente consideradas, sin el paraguas de UNESA. La afiliación a dicha organización sigue siendo voluntaria. Se inicia muy germinalmente un proceso de agrupación de intereses derivado de las nuevas tecnologías que no se sienten representados por la sociedad tradicional. Este fenómeno se consolidará en la fase siguiente.

b) El número de actores públicos se incrementa en esta fase, aunque con un grado de centralidad en la política eléctrica desigual. Como ya vimos en la fase de la transición a la democracia, la nueva distribución territorial del Estado permitió la asunción de competencias de las Comunidades Autónomas en materia de política eléctrica, aunque con un carácter periférico. Por tanto el nivel institucional de decisión sigue siendo el nacional. La regulación se acuerda y negocia con los actores privados y el Estado institucionaliza los cauces oportunos para la obtención de información para gestionar la política eléctrica. Además, existen indicios de que se ha formado en el actor público un *ethos* profesional a nivel político que favorece la independencia frente a los grupos privados.

c) También en esta etapa los escenarios institucionales formales adquieren importancia, y si bien continúan existiendo barreras de entrada en la interacción, no puede entenderse que sea monopolística o cerrada, y no se puede hablar de una simetría total en los recursos de información, ya que el actor público depende en parte del actor privado. El actor privado participa en el diseño y planificación, así como en la implementación de la política eléctrica, a través de la negociación y los acuerdos con el actor público. En esta etapa se va creando en la red una percepción común frente a problemas o conflictos, y un consenso para la consecución de los diferentes objetivos de los actores.

d) Por último, clasificamos la tipología de red de política eléctrica como de concertación puesto que la política eléctrica se negocia directamente entre dichos actores, obteniendo cada uno de ellos la satisfacción, no absoluta, pero sí en gran parte, de sus objetivos en dicha política.

Tabla 6.3. Relación entre el Estado y el sector eléctrico en la etapa de los gobiernos socialistas de Felipe González (1982-1996)

Organización y movilización de los grupos	Concentración y autonomía del Estado	Escenarios institucionales	Tipología de red
<p>UNESA.</p> <p>Afiliación voluntaria.</p> <p>Representatividad elevada (90%).</p> <p>Legitimación para la representación reconocida por el Estado.</p> <p>Organización burocrática y predominantemente técnica.</p> <p>Energías renovables: APPA (1987)</p> <p>organización muy inicial</p>	<p>Centralización de poder en un actor público (Ministerio de Industria y Energía.</p> <p>Las Comunidades Autónomas, la CNE y el IDAE como actores secundarios.</p> <p>Las empresas públicas eléctricas inician un proceso de privatización.</p> <p>Simetría imperfecta de la información y de los recursos personales y materiales.</p> <p>Negociación y acuerdos con los actores privados</p> <p>Nivel nacional de diseño y planificación de la Política Eléctrica.</p>	<p>Predominio de los cauces formales: Planes Energéticos Nacionales.</p> <p>Conferencia Sectorial de Industria y Energía.</p> <p>IDAE.</p> <p>CNSE.</p> <p>REE (Delegado del Gobierno en REE).</p> <p>Las empresas privadas negocian y acuerdan con el actor público el diseño y planificación de la política eléctrica: Protocolos Eléctricos, Planes energéticos Nacionales.</p>	<p>Concertación</p>

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO SÉPTIMO: LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DURANTE LOS GOBIERNOS POPULARES DE JOSÉ M^a AZNAR (1996-2004): ENTRE LA CONCERTACIÓN Y LA DIRECCIÓN ESTATAL.

1. Introducción

La anterior etapa de gobierno socialista finalizó con el inicio de un proceso de privatización de las empresas públicas eléctricas así como con la introducción en la normativa de la necesidad de separar determinadas actividades de las empresas del sector, aunque manteniendo la intervención pública estatal y la condición de servicio público de la explotación unificada del sistema.

La victoria del PP en las elecciones legislativas de 1996 propició una reforma más profunda en el sector eléctrico, culminando el proceso privatizador iniciado en la anterior etapa y cambiando la intervención del Estado en dicho sector por una regulación específica del mismo. El programa electoral del PP⁷⁰ para las elecciones de 1996 proponía una energía "*limpia y barata*", a través de unos instrumentos, entre los que destacaba la reforma del mercado energético, y con los objetivos genéricos de:

- Reducir el coste energético para mejorar la competitividad.
- Mayor competencia en el sector energético para mejorar la calidad.
- La seguridad en el suministro.
- Ahorrar energía para consumir lo necesario.
- Reorientar la política energética.

En relación con la política eléctrica los objetivos propuestos en dicho Programa Electoral se dirigían a:

- Aumentar el grado de privatización y de competencia de las empresas, y suprimir los tratos discriminatorios entre ellas.

⁷⁰ www.pp.es/esp/programa-electoral-partido-popular-ano-1996_242.html

- Elaborar una planificación eléctrica orientada a la seguridad, calidad y bajo coste del suministro.
- Revisar el ordenamiento del sector de acuerdo con los principios de libre iniciativa, incentivos al suministro seguro y de bajo coste e igualdad de condiciones entre los competidores.
- Optimizar el rendimiento.

Además de metas propuestas dirigidas al sector eléctrico tradicional, el programa del Partido Popular también incluía propuestas relacionadas con el fomento de las energías renovables, la necesidad del ahorro y eficiencia energética y sobre la planificación eléctrica rural.

El contexto económico en el que se sitúa la llegada del Partido Popular al Gobierno está condicionado por la exigencia de que España cumpliera con los requisitos necesarios para la entrada en la Unión Monetaria. La contención de la inflación, del déficit y de la deuda pública eran condiciones ineludibles para la integración de España en el euro. Esta es una de las causas por las que se elabora un programa de privatización que, aunque iniciado en la etapa anterior, adquirirá un carácter más intenso en esta etapa. Este programa afectará a todos los sectores públicos (correos y telecomunicaciones, energía) y, entre ellos, al sector eléctrico, culminando la privatización de ENDESA y de las demás empresas públicas eléctricas.

Pero además del programa de privatizaciones, la política eléctrica en esta fase se caracterizó por el establecimiento de un nuevo modelo regulatorio del sector que fue negociado y pactado con las empresas eléctricas y con UNESA, y que se plasmó en la Ley del Sector Eléctrico.

Una novedad de esta etapa es la entrada en la arena de la política eléctrica de las energías renovables. Si bien es cierto que en las épocas anteriores se tuvo en cuenta la necesidad de ahorrar energía y de desarrollar fuentes alternativas de energía y se adoptaron las primeras medidas para apoyar y subvencionar dicho sector, en esta fase se elaborarán planes y estrategias específicas dirigidas al mismo.

2. La organización y la movilización de los grupos de interés.

A lo largo de los años que integran esta fase de estudio (1996-2004) se produjeron profundos cambios en el sector eléctrico español, no sólo en el aspecto regulatorio (muy importante, sin duda) sino también en cómo se organizaron y movilizaron los intereses del mismo. UNESA, hasta ese momento actor privado único en la intermediación de los intereses del sector, cambiará su *estatus jurídico*, constituyéndose en asociación patronal para adaptarse al nuevo escenario nacional y europeo. Además, nuevos intereses distintos a los tradicionales surgieron en el sector al abrigo de las nuevas fuentes de energía denominadas “*renovables*”. Como complemento, los intereses de consumidores y ecologistas que hasta el momento no eran tenidos en cuenta a la hora de elaborar la regulación por el actor público, se integrarán en la estructura de intermediación a efectos de mera consulta.

Estos actores y organizaciones pueden clasificarse en tres categorías, atendiendo a su grado de centralidad en el diseño y planificación de la política eléctrica por el actor público: los actores centrales, los actores secundarios y los actores periféricos. Entendemos por actores centrales aquellos con los que el actor público necesariamente negocia y acuerda la regulación eléctrica y que son tenidos en cuenta para adoptar cualquiera de las decisiones sobre el sector. Los actores secundarios son aquellos con quienes el actor público puede negociar pero únicamente sobre cuestiones que les atañen directamente, dejando de hacerlo cuando considera que no les concierne. Los actores periféricos se limitarían a ser consultados en aquellos aspectos que les pudieran interesar directamente, pero su capacidad decisoria y de negociación con el actor público es muy limitada.

A lo largo de esta etapa, los actores centrales, secundarios y periféricos han evolucionado tanto en su organización como en su capacidad de negociación y acuerdo con el actor público.

El actor central: el intermediario de las empresas eléctricas tradicionales.
UNESA

UNESA inició este periodo con la firma, en diciembre de 1996, del Protocolo de Acuerdo sobre el establecimiento de una nueva regulación del sistema eléctrico nacional, entre el entonces Ministro de Industria y Energía (Josep Piqué i Camps) y las empresas eléctricas del sector incluyendo, esta vez, a UNESA (Iberdrola y UNESA, Endesa, Unión Eléctrica-Fenosa, Compañía Sevillana de Electricidad y Fuerzas Eléctricas de Cataluña). El papel intermediador de UNESA se vio fortalecido por la firma de este Protocolo de Acuerdo y por su participación directa en los grupos de trabajo creados en el mismo para debatir y llegar a acuerdos entre las partes firmantes. Como aspectos reseñables cabe destacar:

- La importancia de este protocolo radica en que el Ministerio consideró conveniente, antes de abordar una reforma en el sector eléctrico, alcanzar un acuerdo básico con los principales integrantes del mismo, definiendo plazos, medidas y salvaguardas durante el periodo transitorio hasta alcanzar el objetivo de liberalización del mercado eléctrico. De forma que este Protocolo contiene los aspectos esenciales que posteriormente se plasmarán en la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico.
- Se llegó a un compromiso con las empresas del sector integradas en UNESA para que, de manera puntual, y para la consecución de los objetivos fijados por la Unión Monetaria Europea, redujeran la tarifa eléctrica de 1997.
- Se acordó la creación de un Registro de Generadores adscrito a la Dirección General de la Energía.
- Se acordó la conveniencia de separar al Operador del Sistema y al Operador del Mercado. El primero (REE) no tendría ninguna restricción de titularidad privada, pudiendo participar en su capital cualquier agente que interviniera en el funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional, aunque

ningún accionista podría tener una posición de dominio, directa o indirectamente. Respecto al Operador del Mercado se constituiría como una Sociedad Anónima cuya actuación estaría sometida al Ministerio de Industria y Energía y a la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional.

- Se acordó la necesidad de una nueva regulación e introducción de competencia en las instalaciones de producción en régimen especial, en especial, la procedente de fuentes renovables.
- Se acordaron los criterios para la formación de los precios y tarifas, así como los costes reconocidos a las empresas firmantes del protocolo.
- Se fijó un periodo transitorio de 10 años para la implantación de este nuevo modelo, de 1997 a 2007, con la finalidad de permitir un proceso gradual y garantizar la viabilidad financiera de las empresas durante la transición a un mercado en competencia.
- El Ministerio se comprometió a no exigir la separación jurídica de actividades prevista en la disposición transitoria tercera de la LOSEN antes de la fecha prevista en la misma, es decir, el 31 de diciembre de 2000. Hasta ese momento, las empresas eléctricas debían separar contablemente sus actividades de generación, transporte, distribución y comercialización.
- Las empresas firmantes se comprometieron a no ser propietarias, ni directa ni indirectamente, de ninguna acción del capital del resto de las empresas firmantes, con la excepción de la participación de ENDESA en la Compañía Sevillana de Electricidad, S.A. y FECSA, y la de estas compañías en ENDESA.
- Por último, se crearon una serie de grupos de trabajo (formación de precios en generación y diseño del mercado, servicios complementarios, transporte, distribución y comercialización, estructura de tarifas, extrapeninsulares, normativa contable, autoproducción y asignación de la retribución fija

integrada en los coste de transición a la competencia). Dichos grupos estaban formados por representantes del propio Ministerio, de las empresas firmantes del Protocolo, de UNESA, y de la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional. Además, en aquellos que se consideraba conveniente, participaría también REE, y los sindicatos podrían participar en el grupo de formación de precios en generación y diseño de mercado y en de estructura de tarifas. Se acordó también que las Comunidades Autónomas pudieran participar en todos estos grupos, así como otros agentes o colectivos interesados en la materia.

El papel de UNESA como intermediador de los intereses del sector eléctrico se vio fortalecido por la firma del Tercer Protocolo Eléctrico, así como por las negociaciones para la elaboración de la Ley del Sector Eléctrico, hito clave del proceso de liberalización del sector en España. No obstante, la configuración jurídica de UNESA no era acorde con las modificaciones introducidas en el sistema político y por ello inició un periodo de transformación.

En 1997, año anterior a la aplicación de la Ley del Sector Eléctrico (y por tanto, antes del proceso de liberalización del sector) el 91,3% de la potencia eléctrica instalada y el 88% de la producción eléctrica correspondían a centrales pertenecientes a las empresas que formaban parte de UNESA (López, 1999). De las 17 empresas constituyentes en 1944 se pasó, en 1997, a 14 (tabla 7.1).

El cambio operado en UNESA, de sociedad anónima a asociación empresarial, se produjo en 1999, pasando a denominarse "*Asociación Española de la Industria Eléctrica*", pero manteniendo su anterior anagrama. Se constituyó como organización profesional de carácter sectorial y patronal. Entre sus funciones figuraban, según el artículo 5 de sus Estatutos: "(1) La representación institucional del Sector Eléctrico, defendiendo los intereses de las empresas asociadas ante la administración en todos sus niveles, los organismos jurisdiccionales, el Parlamento, los partidos políticos y las organizaciones sindicales y en aquellas entidades públicas y privadas que se considere preciso; (2) *La representación en foros europeos e internacionales de carácter sectorial energético o de alcance general;* (3) *El ejercicio de todo*

tipo de acciones legales y jurídicas, así como la formulación de consultas y escritos de toda clase ante las administraciones públicas y los órganos jurisdiccionales en todos sus órdenes, en representación de los intereses de sus miembros; (4) La elaboración de estudios e informes de oficio o a petición de sus asociados sobre cualquier materia relacionada con sus fines; (5) La elaboración, mantenimiento y difusión de las estadísticas de naturaleza sectorial sobre las vertientes de la actividad eléctrica; (6) El desarrollo de las iniciativas de comunicación de naturaleza sectorial para fomentar el diálogo del Sector Eléctrico con los diferentes colectivos sociales y promover la imagen del Sector Eléctrico en los medios de comunicación social españoles y extranjeros”.

Tabla 7.1. Empresas eléctricas integrantes de UNESA en 1997

Empresas integrantes de UNESA en 1997
Iberdrola
Endesa
Unión Eléctrica Fenosa
Compañía Sevillana de Electricidad
Fuerzas Eléctricas de Cataluña
E.N. Hidroeléctrica del Ribagorzana
Hidroeléctrica del Cantábrico
Electra de Viesgo
Hidroeléctrica de Cataluña
Unión Eléctrica de Canarias
Gas y Electricidad
Eléctricas Reunidas de Zaragoza
Empresa Nacional Eléctrica de Córdoba
Saltos del Guadiana

Fuente: (López, 1999)

Evidentemente, las funciones de esta Asociación eran distintas a las establecidas en los estatutos de 1994. Así, entre las funciones de la Asociación figuraba la representación de los intereses del Sector Eléctrico, aspecto que no constaba en los estatutos constitutivos de 1944 por razones de formulación jurídica de ese momento. A sensu contrario, no figuraban en los estatutos de la nueva Asociación las cuestiones que eran propias de la competencia entre las empresas asociadas, como *“la conjugación de las producciones”* o *“la*

“construcción de las interconexiones necesarias de los sistemas regionales” que sí figuraban en los estatutos de UNESA.

Por tanto, la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) se profesionaliza centrandó sus objetivos en la coordinación, representación, gestión, fomento y defensa de los intereses empresariales y profesionales de sus miembros (UNESA, 2005).

Por otra parte, las diversas asociaciones que UNESA había constituido a lo largo de los años (ASINEL, AMYS y ADAE) se disolvieron, y las funciones de carácter patronal que desarrollaba la FEIE se asumieron por la nueva asociación.

Como fundadores de la Asociación, en la escritura de constitución de la misma figuran las personas y sociedades que se muestran en la tabla 7.2. El número de sociedades (12, además del representante de Unión Eléctrica, S.A.) es inferior a las que fundaron UNESA en 1944, lo que proporciona un elemento a tener en cuenta relativo a la concentración de las empresas eléctricas durante este periodo. Este proceso de concentración se agudizaría en fases posteriores, como comprobaremos más adelante.

Durante esta etapa, los Presidentes del Consejo de Administración de UNESA (hasta 1999) y los Presidentes de la Asociación Española de la Industria Eléctrica (a partir de 1999 hasta 2004) tuvieron una formación jurídica (tabla 7.3). Todos ellos, sin excepción, eran Licenciados en Derecho y, por tanto, alejados de la formación en ingeniería que en otras etapas caracterizaban la procedencia de dicho cargo. Por su parte, el cargo de Director General, en la Sociedad Anónima y el de Secretario General de la Asociación, recayó durante toda esta etapa en Pedro Rivero Torre, que tenía una formación económica (tabla 7.3).

La estructura de las empresas del sector eléctrico también variará durante esta fase. Por una parte, las empresas públicas eléctricas, que habían iniciado su

proceso de privatización en la anterior etapa socialista, culminaron dicho proceso, configurando un sector eléctrico integrado por empresas privadas.

Tabla 7.2. Fundadores de la Asociación Española de la Industria Eléctrica (1999)

Personas	Sociedades
Rodolfo Martín Villa	ENDESA EHNEL Eléctrica de Viesgo, S.A. Unión Eléctrica de Canarias, S.A. Gas y Electricidad, S.A. Eléctricas Reunidas de Zaragoza, S.A. Saltos del Guadiana, S.A.
Iñigo de Oriol e Ybarra	IBERDROLA, S.A.
José M ^a Amusátegui de la Cierva	Unión Eléctrica Fenosa, S.A.
Antonio Muñón Álvarez	Hidroeléctrica del Cantábrico, S.A.
Rafael Miranda Robredo	Compañía Sevillana de Electricidad, S.A. Fuerzas Eléctricas de Cataluña, S.A.
Pedro Rivero Torre	Unidad Eléctrica, S.A.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNESA (2005)

Por otra parte, tras la promulgación de la Ley del Sector Eléctrico, se inició un proceso de concentración de empresas que se caracterizó por el lanzamiento de Ofertas Públicas de Acciones (OPA's), algunas de ellas hostiles, que producirán numerosos conflictos entre las empresas eléctricas tradicionales.

Tabla 7.3. Presidentes del Consejo de Administración y Presidentes de la Asociación Española de la Industria Eléctrica (1996-2004)

Presidente del Consejo de Administración	Presidente Asociación
Iberdrola S.A. Iñigo de Oriol e Ybarra (1996-1998)	Unión Eléctrica-Fenosa, S.A. José M ^a Amusátegui de la Cierva (1999-2002)
Unión Eléctrica-Fenosa, S.A. José M ^a Amusátegui de la Cierva (1998-1999)	Iberdrola S.A. Iñigo de Oriol e Ybarra (2002-2006)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNESA (2005).

Las principales OPA's que se produjeron durante la etapa de los gobiernos de José M^a Aznar fueron tres (tabla 7.4), todas ellas infructuosas:

Tabla 7.4. Principales OPA's en el periodo 2000-2004

Año	OPA	Resultado
2000	OPA de Unión FENOSA sobre Hidroeléctrica del Cantábrico	El Gobierno Aznar la desestimó al entender que disminuía el número de agentes de producción eléctrica.
2000	ENDESA e Iberdrola plantean una fusión amistosa que permitiría tener una empresa eléctrica de gran proyección internacional (el campeón nacional)	Seis meses después sus promotores abandonan el proyecto ante las excesivas restricciones impuestas por el Gobierno Aznar.
2003	OPA hostil de Gas Natural sobre Iberdrola	El Gobierno Aznar la deniega al considerar que entrañaba riesgos para la competencia en los mercados del gas y de la electricidad.

Fuente: elaboración propia

- La primera OPA importante se produjo en el año 2000 y tuvo como actores a Unión Fenosa y a Hidroeléctrica del Cantábrico, pero fue desestimada por el actor público por entender que disminuía el número de agentes de producción eléctrica. La Comisión Nacional de la Energía emitió un informe favorable a la adquisición de acciones (OPA) formulada por Unión Eléctrica-Fenosa sobre el capital social de Hidroeléctrica del Cantábrico⁷¹, pero el Ministerio hizo caso omiso del documento y aceptó el presentado por el entonces Tribunal de Defensa de la Competencia⁷², a través del Ministerio de Economía, y contrario a la OPA.
- La segunda OPA se realizó también en el año 2000, y tenía como actores a Endesa e Iberdrola, quienes pretendían fundirse para crear un gran grupo de proyección internacional. En principio se autorizó pero condicionada a una serie de restricciones⁷³, lo que hizo que se desistiera del proyecto.

⁷¹ Informe de la CNE de 18 de abril de 2000, y Resolución de esa misma fecha autorizando la OPA:

⁷² Informe del Tribunal de la Competencia, de 17 de mayo de 2000.

⁷³ Las condiciones establecidas a la OPA se contienen en el informe de la CNE de 28 de noviembre de 2000. El informe favorable tuvo tres votos particulares en contra.

- La última OPA de este periodo se produjo en 2003, entre Gas Natural e Iberdrola, pero se trató de una OPA hostil. Fue denegada por entender que entrañaba riesgos para la competencia de los mercados de gas y electricidad⁷⁴.

Estos conflictos, entre las empresas privadas del sector, se recrudecerán a partir de 2004 y pondrán en peligro la propia existencia de UNESA, como veremos más adelante. También surgirán conflictos entre dos entes reguladores: la Comisión Nacional de la Energía y la Comisión de Defensa de la Competencia.

Los actores secundarios: los actores intermediarios de las empresas de energías renovables

La crisis del petróleo de 1973 originó la necesidad de búsqueda de fuentes energéticas alternativas. Estas energías, denominadas renovables, apenas fueron objeto de regulación en las épocas que hemos estudiado anteriormente⁷⁵. Pero a partir de la liberalización y, sobre todo, del Plan de Fomento de Energías Renovables de 2000-2010 (PFER)⁷⁶ (revisado por el PER-2005-2010), su incidencia en el sector eléctrico fue creciendo durante esta etapa. A medida que las nuevas tecnologías de energías alternativas junto con

⁷⁴ Resolución de la Comisión Nacional de la Energía, de 30 de abril de 2003.

⁷⁵ La Ley 82/1980, de Conservación de la Energía tenía, entre otros objetivos, promover fuentes de energía renovables; el Real Decreto 1217/1981 estableció medidas para el fomento de las minicentrales hidráulicas; el Real Decreto 907/1982 establecía el fomento de la autogeneración de energía eléctrica; El Plan Energético Nacional 1991-2000 incluyó entre sus prioridades de política energética aumentar la contribución de los autogeneradores a la generación de energía eléctrica, contemplando dos tipos de actividad claramente diferenciados: la cogeneración y la generación a partir de energías renovables; el Real Decreto 2366/1994 establecía medidas de fomento a la producción de energía eléctrica por instalaciones hidráulicas, de cogeneración y otras abastecidas por recursos o fuentes de energía renovables, a las que denomina como de "Régimen Especial"; La LOSEN y la Ley del Sector Eléctrico también hacían referencia a las energías renovables y a la necesidad de fomento de las mismas.

⁷⁶ El PFER 2000-2010 fue aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de diciembre de 1999.

regulación⁷⁷ y el fomento⁷⁸ de las energías renovables entraron en la arena política surgieron organizaciones que defendieron los intereses de empresas y colectivos que consideraban que sus intereses⁷⁹ eran distintos a los de las empresas eléctricas tradicionales.

Dichos intereses y colectivos entendieron que la experiencia adquirida durante las etapas anteriores en cuanto a las energías renovables, el grado de desarrollo en que se encontraban este tipo de instalaciones, el aumento del peso relativo de las mismas en la producción de energía eléctrica, así como la creciente dimensión de las plantas y su incidencia en la explotación unificada, les configuraban como un sector diferente al sector eléctrico tradicional y que, por tanto, la defensa de sus intereses debía intermediarse con el actor público a través de organizaciones propias y específicas de dicha tecnología.

Como ya señalamos anteriormente, en 1987 se constituyó la Asociación de Pequeños Productores y Autogeneradores Hidroeléctricos (APPA), que actualmente se denomina Asociación de Productores de Energías Renovables. Integraba a empresas cuyo objeto social estaba vinculado con la generación de energías alternativas, con independencia de la tecnología por la que se llevaba a cabo. Aglutinaba, por tanto, los intereses de todos los generadores de energías renovables, tanto eólica, solar, biomasa, etc.

La APPA se constituyó en un momento inicial en el desarrollo del sector de las energías renovables precisamente para hacer valer sus intereses frente al actor

⁷⁷ Normativa, no sólo estatal, sino europea. Cabe mencionar la Directiva 2001/77/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre, sobre el Fomento de Energías Renovables para la Generación de Electricidad en el Mercado Interior de la Energía; la Directiva 2001/81/CE sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos; la Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte.

⁷⁸ El Plan de Fomento de Energías Renovables (PER 2000-2010).

⁷⁹ Para Molins (1996: 191) *“los intereses privados de carácter colectivo, independientemente de su estructura organizativa, intentan hacerse oír en el proceso de toma de decisiones de las Administraciones Públicas. Lo que nos interesa es cómo se vehiculan las demandas de carácter colectivo, es decir, cómo las Administraciones Públicas tienen más o menos en cuenta las posturas de los distintos grupos, organizados o no”*.

público, ya que su régimen normativo, el régimen especial, era distinto al régimen ordinario en el que se encontraban la mayoría de las empresas eléctricas tradicionales. Como ya señalamos anteriormente, APPA participó en la elaboración del Real Decreto 2366/1994 sobre producción de energía eléctrica con fuentes de energía renovables⁸⁰. También fue consultada en esta etapa durante la elaboración de normativa específica y estuvo representada en el Consejo Consultivo de la Electricidad de la Comisión Nacional de la Energía⁸¹

No obstante, la evolución de las distintas tecnologías renovables y la defensa de los intereses de las mismas dieron lugar a una escisión dentro de la APPA. Así, en 1998 se creó la Asociación de la Industria Fotovoltaica (ASIF) con tres empresas que fueron los socios fundadores: ATERSA, BP Solar e ISOFOTÓN. La constitución de ASIF respondió a la percepción por parte de los intereses que aglutinaban la industria fotovoltaica de la necesidad de unirse e interactuar con una sola e intensa voz ante la propuesta del Secretario de Estado de Industria y Energía de que, en el que luego sería el RD 2818/1998, no habría prima para el kWh de generación fotovoltaica porque estaba lejos de ser una electricidad competitiva. La interacción de ASIF, entre otros, con el actor público, supuso un cambio de posición de éste y el RD 2818/1998 de 23 de diciembre permitió continuar con las primas a esta tecnología.

La pretensión de ASIF era constituir una Asociación que aglutinara a toda la industria y a todos los eslabones de la cadena de valor de una instalación fotovoltaica, constituyendo un foro de encuentro del Sector Fotovoltaico. Su objetivo principal era potenciar, prestigiar y desarrollar el sector fotovoltaico, aportando sus conocimientos y experiencia al mercado español y a las autoridades responsables, tanto a nivel estatal como autonómico y local. Con su actividad, pretendía vertebrar a las empresas de la Industria Solar Fotovoltaica y conseguir que este tipo de energía en España alcanzara todo su

⁸⁰ <http://www.appa.es/02appa/02asociacion.php>

⁸¹ La Comisión Nacional de la Energía (CNE) fue creada por la Ley 38/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (BOE núm. 241, de 8 de octubre de 1998), y mediante el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, se aprobó su Reglamento.

potencial, y contribuyera de forma importante a la consecución de los objetivos medioambientales establecidos

El asentamiento de cada una de las tecnologías renovables y la necesidad de que los intereses intermediaran a través de una organización que defendiera los mismos, dio lugar a la constitución en 2002 de la Asociación Empresarial Eólica (AEE).

Asimismo, la necesidad de defender los intereses de las empresas que desarrollaban la industria termosolar es la causa de que se constituyera en 2004 la Asociación Española de Industria Solar Termoeléctrica (PROTERMOSOLAR).

De esta evolución se desprende que conforme ha avanzado la tecnología en las energías renovables los intereses que subyacían en la actividad correspondiente no se consideraban suficientemente representados por la asociación que englobaba a todas las fuentes alternativas. Por ello, constituyeron asociaciones independientes y por tecnología para la defensa de dichos intereses.

Esta diversificación de representación de intereses en el sector renovable contrasta con la unidad de representación que a través de UNESA existía en el sector eléctrico tradicional y que le permitió intermediar más fácilmente con el actor público, máxime cuando representaba a más del 80% del total del sector eléctrico.

Debemos tener en cuenta que las grandes empresas eléctricas, aunque estuvieran integradas en UNESA, también integraban las asociaciones del sector renovable, ya que las eléctricas tradicionales constituyeron filiales renovables, eso sí, con separación contable y, posteriormente, jurídica, tal y como exigía la normativa vigente. Así, en APPA también se integraban Iberdrola, Endesa y Unión Fenosa; en ASIF, Endesa e Iberdrola; en AEE, Iberdrola; y en PROTERMOSOLAR, Iberdrola, Gas Natural, Fenosa y HC.

Esta “integración” de las empresas eléctricas tradicionales en las asociaciones renovables, así como la fragmentación (ver tabla 7.5) en la representación de este sector por tecnologías hace que consideremos a estos actores secundarios en cuanto a su intermediación con el actor público.

Tabla 7.5. Organizaciones representativas de intereses eléctricos (tradicionales y renovables) 1996-2004

1996	2004
Unidad Eléctrica S.A. (UNESA)(1) Asociación de Pequeños Productores y Autogeneradores Hidroeléctricos (3)	Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA)(2) Asociación de Pequeños Productores y Autogeneradores Hidroeléctricos (APPA) (3) Asociación Empresarial Eólica (AEE) (4) Asociación de la Industria Fotovoltaica (ASIF) (5) Asociación Española de Industria Solar Termoeléctrica (PROTERMOSOLAR) (6)

Fuente: *Elaboración propia*

(1) Unidad Eléctrica S.A. (UNESA) se constituyó en 1944 por 17 empresas eléctricas. (2) En 1999 se constituyó la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA) por 12 empresas. (3) La Asociación de Productores de Energías Renovables se creó en 1987. (4) La Asociación Empresarial Eólica se creó en 2002. (5) La Asociación de la Industria Fotovoltaica se creó en 1998. (6) La Asociación Española de Industria Solar Termoeléctrica se creó en 2004.

Los actores periféricos: consumidores, usuarios y ecologistas

La CNSE establecía la presencia de los consumidores y de defensores del medio ambiente en su estructura organizativa. Esta presencia, aunque mínima, siguió manteniéndose en la Comisión Nacional de la Energía⁸² y, en concreto, en su Consejo Consultivo de la Electricidad. Este Consejo, configurado como un órgano de asesoramiento de la Comisión, estaba compuesto por diversos representantes de las administraciones públicas, de los intereses sectoriales, y, como miembros del mismo, se integraba por:

- Cuatro representantes de los consumidores y usuarios:

⁸² Como hemos señalado anteriormente, la CNE se creó en la Ley 34/1988, del Sector de Hidrocarburos, y su organización y funcionamiento se detalla en el Real Decreto 1399/1999, de 31 de julio, por el que se establece su Reglamento (BOE núm. 202, de 24 de agosto de 1999).

a) Un miembro en representación de los consumidores domésticos, a propuesta del Consejo de Consumidores y Usuarios.

b) Dos miembros en representación de los grandes consumidores de energía eléctrica, con suministro en alta tensión, propuestos por las empresas o asociaciones que, con carácter más significativo, agruparan a los consumidores de estas características.

c) Un miembro en representación de las empresas pequeñas o medianas con elevado consumo de energía eléctrica, propuesto igualmente por las empresas o asociaciones que, con carácter más significativo, agrupara a los consumidores de estas características.

Uno de los miembros a los que se refieren los apartados b) y c) anteriores era designado en representación de los consumidores cualificados de electricidad.

- Un representante de los agentes sociales y de defensa de la preservación del medio ambiente que era propuesto por el Consejo Asesor de Medio Ambiente, entre los agentes sociales y de defensa de la preservación del medio ambiente que estuvieran representados en el mismo.

Pero la presencia de estos nuevos actores en uno de los órganos de asesoramiento y deliberación de un cauce institucional, como es el Consejo Consultivo de la Electricidad de la CNE, no implicaba que los mismos fueran atendidos en sus intereses en la política en cuestión. Se trataba de una participación de mera “*consulta*”, que si bien es necesaria en toda política pública, no es determinante en el diseño y planificación final que el actor público realiza. Por ello, hemos calificado a estos grupos como actores periféricos.

3. Concentración de poder y autonomía del Estado

Durante esta etapa el actor público también experimentó cambios en su centralidad y autonomía, y se incorporaron nuevos actores que si bien jugaron un papel en el diseño y planificación de la política eléctrica, no tuvieron el poder decisorio último de la misma. Además, el nivel territorial comunitario se institucionalizó a través de diversos órganos de consulta y deliberación, como veremos en el próximo apartado, sin perjuicio de sus propias competencias administrativas sobre el sector.

Por eso en esta etapa hemos dividido a los actores públicos en centrales, secundarios y para-públicos. El actor central sigue siendo el Ministerio de Industria y Energía que es quien diseña y planifica la política eléctrica y quien decide sobre ella. Como actores secundarios nos encontramos a la CNSE (posteriormente CNE), al IDAE, y al Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia (posteriormente, Comisión de Defensa de la Competencia). Estos actores elaboran informes y propuestas que son tenidas en cuenta por el actor central para decidir sobre la política eléctrica, pero por sí mismos no cuentan con un amplio espectro de competencias sobre la misma. Por último, el nivel territorial de las Comunidades Autónomas se integra en diversos cauces formales institucionales, como la Conferencia Sectorial o el Consejo Consultivo de la Electricidad de la CNSE, pero como actores consultados sobre cuestiones específicas, por lo que entendemos que su condición es el de actores secundarios, sin perjuicio de sus ámbitos competenciales en la materia.

Como novedad en esta etapa aparecen dos actores para-públicos: el Operador del Sistema y el Operador del Mercado. Ambos tendrán un papel esencial en el mercado eléctrico como gestor técnico y económico del sistema, respectivamente.

Al igual que los actores privados, estos actores públicos tuvieron a lo largo de esta etapa una evolución propia.

El actor público central: el Ministerio de Industria y Energía - Ministerio de Economía

La etapa de los gobiernos de José M^a Aznar se caracterizó, en cuanto a la estructura organizativa administrativa del actor público central de la política eléctrica, por un cambio de adscripción orgánica de la materia que era novedosa hasta ese momento. A una primera mínima estructuración básica al inicio de la legislatura 1996-2000, le siguió una reestructuración tras las elecciones de 2000 que adscribió las competencias en materia de energía al Ministerio de Economía, circunstancia que no había sucedido en ninguna de las etapas anteriores.

Tras las elecciones de 1996, el Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo estableció la estructura básica de varios Departamentos Ministeriales, entre ellos, del de Industria y Energía. Creó una Secretaría de Estado de Energía y Recursos Minerales y una Dirección General de Energía. Posteriormente, mediante el Real Decreto 1889/1996, de 2 de agosto, se modificó la estructura orgánica básica del Ministerio, manteniendo la Secretaría de Estado de Energía y Recursos Minerales y la Dirección General de Energía, y creando, manteniendo y suprimiendo otros órganos ministeriales:

- Se creó la Subdirección General de Planificación Energética, dependiente directamente de la Secretaría de Energía y Recursos Minerales, así como una Subdirección General de Energía Eléctrica dependiente de la Dirección General de Energía.
- Se mantuvieron, dependientes de la Secretaría de Estado de Energía y Recursos Minerales, la adscripción del IDAE, el CIEMAT y la CSEN.
- Se suprimieron diversos órganos y comisiones: la Subdirección General de Planificación Energética y Medio Ambiente; la Comisión Nacional de Energía⁸³; la Comisión para la elaboración del Plan Nacional de

⁸³ Creada por el Real Decreto 278/1977, de 25 de febrero.

Electrificación Rural⁸⁴; la Comisión de Régimen de Concierto en el Sector Eléctrico⁸⁵; y la Comisión para la optimización de costes energéticos e instalaciones de la Administración del Estado.

Durante esa legislatura 1996-2000 hubo otra modificación, mediante el Real Decreto 2100/1998, de 25 de septiembre. La estructura básica del Ministerio de Industria y Energía no cambió radicalmente en cuanto al área energética. La Secretaría de Estado pasó a denominarse de Industria y Energía, de la que dependía una Dirección General de Energía. De esta Dirección General dependían dos Subdirecciones Generales: la de Energía Eléctrica y la de Planificación Energética. Dependiendo directamente del Secretario de Industria y Energía se creó una Subdirección General de Coordinación, y se adscribían también el IDAE, el CIEMAT y la CNSE.

En la Legislatura 2000-2004 es cuando la materia energética cambia radicalmente de actor, pasando a depender de otro Departamento Ministerial: el Ministerio de Economía. Así, mediante el Real Decreto 689/2000, de 12 de mayo⁸⁶, se estableció la estructura básica de los Ministerios de Economía y Hacienda. Al ministerio de Economía se le adscribieron las competencias relativas a energía, creándose dos órganos básicos: la Secretaría de Estado de Economía, de la Energía y de la Pequeña y Mediana Empresa y la Dirección General de Política Energética y Minas.

Posteriormente, mediante el Real Decreto 1371/2000, de 19 de julio, se modificó esta estructura orgánica del Ministerio de Economía, estableciendo una Secretaría de Estado de Energía, Desarrollo Rural y de la Pequeña y Mediana Empresa (por tanto, separada de la Secretaría de Estado de Economía). Además, de la Dirección General de Política Energética y Minas se establecieron dos subdirecciones Generales: la de Energía Eléctrica y la de Planificación Energética. Adscritos a la Secretaría de Estado de Energía,

⁸⁴ Creada por Orden de 30 de noviembre de 1972.

⁸⁵ Creada por el Decreto 175/1975, de 13 de febrero.

⁸⁶ BOE núm. 115, de 13 de mayo de 2000.

Desarrollo Rural y de la Pequeña y Mediana Empresa, estaban el CIEMAT y el IDAE; pero la CNE se adscribió al Ministerio de Economía a través de la Subsecretaría de Economía, sin perjuicio de las relaciones que mantuviera con la Secretaría de Estado de Energía, Desarrollo Rural y de la Pequeña y Mediana Empresa.

Como podemos observar de esta organización administrativa, en esta etapa el actor central de la política eléctrica varió de Departamento Ministerial. Si bien es cierto que prácticamente los órganos directivos y administrativos son los mismos y con muy parecidas funciones, la adscripción a un Ministerio como el de Economía denota, por una parte, la importancia que para el Gobierno tiene una política económica como la energética, que es clave para el desarrollo del país y de los sectores económicos clave. Pero, al mismo tiempo, al integrarlo a nivel político con otras materias (economía, desarrollo rural, pequeña y mediana empresa) el Gobierno considera que la intervención en materia energética es una cuestión de etapas anteriores, y que el papel de éste es el de regulador y controlador de la actividad privada. Es decir, se da a entender que si bien el Sector Eléctrico es fundamental para la economía y el desarrollo del país, el Estado se retira del mismo para dejar espacio al ámbito privado, limitándose a establecer las normas de juego y controlar a los infractores de las mismas.

No obstante, el papel del Estado no se limitó solamente a estas funciones. Además de las OPA's denegadas durante los gobiernos de esta época, hubo una extensa promulgación de normas que hicieron del Sector Eléctrico un Sector Regulado, en el que la intervención del Estado se mantiene con ciertos matices:

1. La Ley 54/1997, del Sector Eléctrico⁸⁷ plasmó los principios del *Tercer Protocolo Eléctrico* suscrito entre el Ministerio de Industria y Energía y las

⁸⁷ Ley del Sector Eléctrico incorporó a nuestro ordenamiento las previsiones contenidas en la Directiva 96/92/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre, sobre normas comunes para el mercado interior de electricidad. Se trataba de una directiva que permitía la coexistencia de distintas formas de organización del sistema eléctrico, en las que introdujo aquellas exigencias que son indispensables para garantizar la convergencia paulatina

principales empresas eléctricas en 1996. Dicho Protocolo, según la Exposición de Motivos de la Ley, carecía de eficacia normativa, y:

“(...) supuso la concreción de un diseño complejo y global de transición de un sistema intervenido y burocratizado a un sistema más libre de funcionamiento del sector. Supuso, asimismo, el acuerdo con los principales agentes económicos de la industria sobre una profunda modificación del sistema retributivo hasta ahora vigente y sobre el escalonamiento progresivo de las distintas etapas conducentes a la liberalización del mercado. El Protocolo se configuró, en definitiva, para que, considerado en toda su extensión, fuese elemento inspirador de un profundo proceso de cambio”.

Como el propio regulador señala en el texto normativo, la Ley fue pactada o negociada con los intereses más representativos del Sector Eléctrico, entendiéndose por tales a los que firmaron el Tercer Protocolo Eléctrico, UNESA y las grandes empresas eléctricas, es decir, aquellos que ostentaban la mayor proporción de mercado en el sector. A *sensu contrario* podemos deducir que el sector renovable no participó en esa negociación o pacto y que, a los sumo, fue consultado a través del Consejo Consultivo de la Electricidad de la CNSE. La consecuencia es evidente: el actor público negoció y pactó la reforma del Sector Eléctrico con quienes tenían una mayor cuota en el mercado eléctrico, con independencia de que surgieran nuevos actores representativos de intereses distintos a los tradicionales (renovables), pero que no tenían peso en el Sector.

Como objetivos de la Ley se plasman los tradicionales de la política eléctrica que hemos visto a lo largo de las diferentes etapas históricas: garantizar el suministro eléctrico, garantizar la calidad de dicho suministro y garantizar que se realice al menor coste posible. A este triple objetivo se le añade la necesaria protección del medioambiente. No obstante, se constata en la Exposición de Motivos que:

hacia un mercado europeo de electricidad. Con anterioridad se había publicado la Directiva 90/547/CEE relativa al “Tránsito de electricidad por las Grandes Redes”.

“(...) a diferencia de regulaciones anteriores, la Ley se asienta en el convencimiento de que garantizar el suministro eléctrico, su calidad y su coste no requiere de más intervención estatal que la que la propia regulación específica supone. No se considera necesario que el Estado se reserve para sí el ejercicio de ninguna de las actividades que integran el suministro eléctrico. Así, se abandona la noción de servicio público, tradicional en nuestro ordenamiento pese a su progresiva pérdida de trascendencia en la práctica, sustituyéndola por la expresa garantía del suministro a todos los consumidores demandantes del servicio dentro del territorio nacional. La explotación unificada del sistema eléctrico nacional deja de ser un servicio público de titularidad estatal desarrollado por el Estado mediante una sociedad de mayoría pública y sus funciones son asumidas por dos sociedades mercantiles y privadas, responsables respectivamente, de la gestión económica y técnica del sistema.”

Como podemos advertir, la Ley configura un modelo en el que el Estado retrae su intervención sobre el Sector Eléctrico, sustituyendo dicha intervención por una regulación específica del mismo. Por tanto, la liberalización (es decir, la retirada del Estado) comporta una mayor regulación debido al carácter esencial que el suministro eléctrico tiene para el desarrollo económico del país. Con esa regulación, muy específica y detallista, se pretende que el mercado y, sobre todo la fijación de la tarifa eléctrica, no esté sometida a quienes ostentan una posición de dominio en el mismo.

Además, la Ley abandona la noción de servicio público que ha acompañado al suministro de electricidad desde las primeras regulaciones sobre el sector. Se sustituye dicho concepto por el de servicio esencial, más propio del Derecho Comunitario, es decir, la garantía del suministro de energía eléctrica a todos los demandantes del servicio en territorio nacional.

Otra de las novedades de la Ley, pactada ya en el Tercer Protocolo Eléctrico, es que la explotación del sistema eléctrico nacional deja también de ser un

servicio público de titularidad estatal y que la empresa que lo ejerza, Red Eléctrica Española, debería perder la mayoría pública de su accionariado.

Pero la liberalización que proponía la Ley no sólo se pretendía llevar a cabo retirando la intervención del Estado, sino a través de otros mecanismos:

- La separación de actividades o segmentación vertical de las distintas actividades necesarias para el suministro eléctrico. Se estableció el principio de separación jurídica (no sólo contable) entre “*actividades reguladas*” (transporte y distribución) y “*no reguladas*” (generación y comercialización).
- En la generación de energía eléctrica, se reconocía el derecho a la libre instalación y se organizó su funcionamiento bajo el principio de libre competencia, y la retribución económica de la actividad se asentó en la organización de un mercado mayorista. Se abandonó el principio de retribución a través de unos costes fijados administrativamente
- El transporte y la distribución se liberalizaron a través de la generalización del acceso de terceros a las redes, que se consideraban monopolio natural, pero se entendía que la propiedad de las redes no garantizaba su uso exclusivo. La retribución del transporte y la distribución continuaba siendo fijada administrativamente, evitándose así el posible abuso de las posiciones de dominio determinadas por la existencia de una única red.
- La comercialización de energía eléctrica se identificó como actividad singularizada, que se basaba en los principios de libertad de contratación y de elección de suministrador, aunque se estableció un período transitorio para que el proceso de liberalización de la comercialización de la energía eléctrica se desarrollara progresivamente, de forma que la libertad de elección llegara a ser una realidad para todos los consumidores en un plazo de diez años.

Como señalaba la Exposición de Motivos de la Ley, se configura un modelo de sistema eléctrico:

“(...) que funciona bajo los principios de objetividad, transparencia y libre competencia, en el que la libre iniciativa empresarial adquiere 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”.

No obstante, si bien el modelo liberalizador del sector eléctrico se basaba en la libre competencia y la libre iniciativa empresarial, la entrada en el mismo seguiría siendo enormemente dificultosa, no sólo por las enormes inversiones que se necesitaban para la generación de electricidad, sino también porque aún poseyendo dichas inversiones, se trataba de un oligopolio natural, y la entrada de una empresa suponía la salida o venta de otra, lo que debía autorizarse por el actor público. Estas autorizaciones, como hemos visto y veremos en la siguiente fase, han sido conflictivas, sobre todo cuando se trataba de actores no nacionales o que provenían de sectores distintos al eléctrico.

Por otra parte, la planificación estatal quedó restringida a las instalaciones de transporte, y se abandonó la idea de una planificación determinante de las decisiones de inversión de las empresas eléctricas, que fue 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 podría facilitar decisiones de inversión de los diferentes agentes económicos. Precisamente, para garantizar la recuperación íntegra de las inversiones realizadas por la planificación obligatoria (UNESA, 2005) y así poder acceder al régimen de mercado competitivo, el regulador reconoció a las empresas eléctricas unos Costes de Transición a la Competencia (CTC's) que serán objeto de conflictos en fases posteriores.

Para garantizar que el funcionamiento del sector eléctrico se produjera sin abusos de posiciones de dominio y con respeto estricto a las prácticas propias de la libre competencia se confirió a la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico

(CNSE) de facultades en materia de solicitud de información y de resolución de conflictos, y se arbitró su colaboración con las instancias administrativas encargadas de la defensa de la competencia. No obstante estas medidas, las diferencias de criterio entre estos órganos administrativos se evidenció en diferentes conflictos como las OPA's lanzadas en el sector a las que hemos hecho referencia anteriormente.

Por último, el regulador intentó compatibilizar este modelo aplicable al sector eléctrico tradicional con la consecución de otros objetivos distintos a los tradicionales e históricos de la política eléctrica, como la mejora de la eficiencia energética, la reducción del consumo y la protección del medio ambiente. Para ello, reguló el régimen especial y estableció la previsión de la aprobación de un Plan de Fomento de las Energías Renovables⁸⁸.

2. El Real Decreto 277/2000, de separación jurídica de actividades en las empresas eléctricas⁸⁹ tenía por objeto establecer la fecha (31 de diciembre de 2000) a partir de la que las entidades que tuvieran actividades de generación y comercialización conjuntamente debían proceder a su separación jurídica.

Esta incompatibilidad de actividades se excepcionaba cuando se tratara de un grupo de sociedades y siempre que las actividades se realizaran por sociedades diferentes. Con el tiempo, esta excepción se ha confirmado en las grandes empresas eléctricas tradicionales.

Esta norma, además, reafirmó las actividades del sector que eran reguladas y las que no:

- Se consideraban actividades no reguladas:
 - La generación, es decir, la producción de energía eléctrica, así como la construcción y operación y mantenimiento de las centrales de

⁸⁸ El Plan de Fomento de Energías Renovables (PFER) se aprobó por el Consejo de Ministros en su reunión de 30 de diciembre de 1999.

⁸⁹ BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2000.

producción y el transporte hasta la red de transporte o de distribución.

- La comercialización, es decir, la venta de energía eléctrica a los consumidores que tengan la condición de cualificados o a otros sujetos del sistema.
- Se consideraban actividades reguladas:
 - El transporte, es decir, el transporte de energía eléctrica, así como la construcción, mantenimiento y maniobra de las instalaciones de transporte.
 - La actividad de gestión económica del sistema, es decir, el conjunto de actuaciones destinadas a gestionar el sistema de ofertas de compra y venta de energía eléctrica, cuyo responsable era el operador del mercado.
 - La actividad técnica del sistema, es decir, garantizar la continuidad y seguridad del suministro eléctrico y la correcta coordinación del sistema de producción y transporte, cuyo responsable era el operador del sistema.

En resumen, la pretensión normativa era que la generación y la comercialización eran consideradas como actividades que se desarrollarían en un régimen de libre competencia, por lo que sus retribuciones se derivarían de su participación directa en los respectivos mercados. En cambio, en las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica en las que la liberalización se introducía mediante la generalización del acceso de terceros a las redes, se continuaría fijando administrativamente su retribución para evitar posibles abusos de posiciones de dominio determinadas por la existencia de una única red.

3. El Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización y suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, tenía por objeto desarrollar las actividades relacionadas con el sector eléctrico, bajo el nuevo modelo establecido en la Ley del Sector Eléctrico.

En el nuevo modelo aludido, la planificación eléctrica tenía carácter indicativo, salvo en lo que se refería a instalaciones de transporte de energía eléctrica, que sería realizada por el Estado, con la participación de las Comunidades Autónomas. Dicha planificación tendría en cuenta las necesidades de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica, de una manera participativa con los distintos agentes y organismos afectados, al objeto de permitir la participación en el sector eléctrico de todos aquellos agentes interesados, permitiendo a los consumidores beneficiarse de una situación de libre competencia.

Como resumen a toda esta regulación comprobamos cómo junto al sector eléctrico tradicional capitaneado por las grandes empresas eléctricas y UNESA van abriéndose paso en el sector energético el sector renovable, cuya representación se fragmenta según la tecnología empleada. Esta división también tiene su plasmación en la regulación elaborada por el actor público, al elaborar normativa y planificación específica destinada a las energías renovables. Pero no sólo eso, sino que el modo en que se desarrolla el proceso de elaboración normativa y la negociación también son distintos. Mientras en el sector eléctrico tradicional el ámbito de participación de los colectivos y grupos sociales es limitado, dicha participación se amplía cuando se trata de planificar o regular el sector renovable, incluyendo a organizaciones no gubernamentales, asociaciones de consumidores y otros grupos sociales.

Por lo que respecta al número y formación de los Ministros con competencia en materia de energía, durante los gobiernos de José M^a Aznar, la característica más evidente es el reducido número de ministros que ocuparon dicha cartera (sólo dos en ocho años) así como la homogeneidad de formación (ver tabla 7.6), ya que ambos provenían del ámbito económico. Pero lo que más llama la

atención, como hemos señalado anteriormente, es la adscripción de la competencia de energía a un Ministerio, el de Economía, que, aparentemente, no era el que tradicionalmente se encargaba de dicha materia.

Tabla 7.6. Ministros con competencia en materia energética durante la etapa de los gobiernos populares de José M^a Aznar (1996-2004)

Ministros	Formación
Josep Piqué i Camps (1996-2000)	Economista
Rodrigo Rato y Figaredo (2000-2004)	Derecho y doctorado en Economía

Fuente: elaboración propia

No obstante, la razón de dicho cambio radica en la consideración de la importancia del sector energético para el desarrollo económico del país, así como su condición de sector productivo tras las normas liberalizadora de 1997. Como contrapartida, la incorporación a órganos competentes en materia energética de otras materias (comercio) podía interpretarse como la plasmación en la estructura básica administrativa de la retirada del Estado consagrada en las normas liberalizadoras.

Esta permanencia de la formación economista junto con la duración de los mandatos de los ministros evidencia que en el Ministerio con competencia en materia energética se mantenía un *ethos* profesional a nivel político que pudiera favorecer la independencia frente a los grupos privados. Pero el cambio de adscripción al Ministerio de Economía pudo provocar una ruptura de dicho *ethos* al incorporarse nuevos valores y costumbres distintas al anterior Ministerio de Industria y Energía y sustituirlos por los del nuevo Ministerio.

A nivel administrativo, y como hemos visto en anteriores fases, ese *ethos* ya se habría creado, y entendemos que permanecería tras el cambio de Ministerio ya que el traspaso de personal funcionario se realizaría por Direcciones Generales enteras, manteniendo el mismo personal aunque con denominaciones distintas.

En resumen, hemos comprobado cómo en esta etapa el Ministerio (de Industria y Energía/de Economía) sigue manteniendo su posición central en el escenario de actores públicos, ya que diseña y planifica la política eléctrica. Pero el

proceso por el que se realizan estas actividades requiere, cada vez más, de la participación de otros actores, públicos y privados.

Los actores públicos secundarios: la CNSE (CNE), el Servicio de Defensa de la Competencia, el IDAE y las Comunidades Autónomas.

Además del actor público central, el sistema de intermediación de intereses esta fase integraba a otros actores públicos pero que mantenían la consideración de actores secundarios, dado que no eran los que adoptaban la decisión definitiva sobre las cuestiones debatidas, sino que participaban en el proceso a través de la consulta o la propuesta de alternativas. Estos actores públicos secundarios eran:

1. La CNSE⁹⁰, y su sucesora, la CNE⁹¹, que se configuró como un ente regulador al que se le atribuía la misión de velar por la competencia efectiva y por la objetividad y transparencia del funcionamiento de los sistemas energéticos.

Entre las funciones que se atribuían a la CNE cabe mencionar: (1) Actuar como órgano consultivo de la Administración en materia energética; (2) Participar, mediante propuesta o informe, en el proceso de elaboración de disposiciones generales que afecten a los mercados energéticos; (3) Participar, mediante propuesta o informe, en el proceso de planificación energética; (4) Participar, mediante propuesta o informe, en el proceso de elaboración de los proyectos sobre determinación de tarifas, peajes y retribución de las actividades energéticas; (5) Informar en los expedientes de autorización de nuevas instalaciones energéticas cuando sean competencia de la Administración General del Estado; (6) Emitir los informes que le sean solicitados por las Comunidades Autónomas cuando lo consideren oportuno en el ejercicio de sus competencias en materia energética; (7) Dictar las circulares de desarrollo y

⁹⁰ Artículo 3 de la Ley del Sector Eléctrico.

⁹¹ Creada por la Disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos. El Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio aprobó el Reglamento de la CNE.

ejecución de las normas contenidas en los Reales Decretos y las Órdenes del Ministerio de Industria y Energía que se dicten en desarrollo de la normativa energética, siempre que estas disposiciones le habiliten de modo expreso para ello; (8) Inspeccionar, a petición de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas competentes, las condiciones técnicas de las instalaciones, el cumplimiento de los requisitos establecidos en las autorizaciones, las condiciones económicas y actuaciones de los sujetos en cuanto puedan afectar a la aplicación de las tarifas y criterios de remuneración de las actividades energéticas, así como la efectiva separación de estas actividades cuando sea exigida; (9) Actuar como órgano arbitral en los conflictos que se susciten entre los sujetos que realicen actividades en el sector eléctrico (el ejercicio de esta función arbitral era gratuito y no tenía carácter público); (10) Determinar los sujetos a cuya actuación sean imputables deficiencias en el suministro a los usuarios proponiendo las medidas que hubiera que adoptar; (11) Acordar la iniciación de los expedientes sancionadores y realizar la instrucción de los mismos, cuando sean de la competencia de la Administración General del Estado e informar, cuando sea requerida para ello, aquellos expedientes sancionadores iniciados por las distintas Administraciones públicas; (12) Velar para que los sujetos que actúan en los mercados energéticos lleven a cabo su actividad respetando los principios de libre competencia. A estos efectos, cuando la Comisión detectara la existencia de indicios de prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, lo debía poner en conocimiento del Servicio de Defensa de la Competencia, aportando todos los elementos de hecho a su alcance y, en su caso, un dictamen no vinculante de la calificación que le merecen dichos hechos; (13) Resolver los conflictos que le sean planteados respecto a los contratos relativos al acceso de terceros a las redes de transporte y, en su caso, distribución, en los términos que reglamentariamente se establezcan; (14) Autorizar las participaciones realizadas por sociedades con actividades que tienen la consideración de reguladas en cualquier entidad que realice actividades de naturaleza mercantil. Sólo podían denegarse las autorizaciones como consecuencia de la existencia de riesgos significativos o efectos negativos, directos o indirectos, sobre las actividades reguladas en esta Ley, pudiendo por

estas razones dictarse autorizaciones que expresen condiciones en las cuales puedan realizarse las mencionadas operaciones; (15) Informar preceptivamente sobre las operaciones de concentración de empresas o de toma de control de una o varias empresas energéticas por otra que realice actividades en el mismo sector cuando las mismas hayan de ser sometidas al Gobierno para su decisión, de acuerdo con la legislación vigente en materia de competencia.

En relación con el sector eléctrico le correspondía a la Comisión, además de las funciones señaladas anteriormente: (1) Realizar la liquidación de los costes de transporte y distribución de energía eléctrica, de los costes permanentes del sistema y de aquellos otros costes que se establezcan para el conjunto del sistema cuando su liquidación le sea expresamente encomendada, e informar semestralmente al Ministerio de Industria y Energía sobre la liquidación de la energía que lleve a cabo el operador del mercado en colaboración con el operador del sistema; (2) Resolver los conflictos que le sean planteados en relación con la gestión económica y técnica del sistema y el transporte.

De las funciones señaladas anteriormente podemos deducir que, aunque la normativa califique a la CNE como de ente regulador, su papel en el sector eléctrico distaba mucho de este calificativo, ya que si bien realizaba una labor de arbitraje, de inspección y de resolución de conflictos, se limitaba a informar o proponer normativas, planificación o medidas relativas al mismo. La regulación que elaboraba era de carácter secundario, limitándose a circulares en desarrollo o ejecución de la normativa dictada por el Ministerio. Por otra parte, la función que más problemática tendría en el futuro sería la 14, es decir, autorizar las participaciones realizadas por sociedades con actividades que tienen la consideración de reguladas. Esta función será, como veremos en la siguiente etapa, ocasión de conflicto en el sector y entre la administración y la Unión Europea.

2. El Servicio de Defensa de la Competencia, adscrito al Ministerio de Economía, se encargaba del estudio de las posibles prácticas restrictivas de la

competencia, así como de los casos de concentración y asociación de empresas que pudieran ir contra los principios de la libre competencia⁹².

Este Servicio se encargaba de instruir los expedientes por las conductas contra la libre competencia y el Tribunal de Defensa de la Competencia⁹³ se encargaba de resolver dichos expedientes.

Si bien el papel del Servicio de Competencia era secundario, puesto que no decidía directamente sobre las cuestiones del sector eléctrico, los informes emitidos en materia de concentración de empresa y de su incidencia en el libre mercado sí tuvieron repercusión en la decisión del actor público. Como hemos señalado anteriormente, en el año 2000 se lanzó una OPA que tuvo como actores a Unión Fenosa y a Hidroeléctrica del Cantábrico que fue desestimada, pese a que la Comisión Nacional de la Energía emitió un informe favorable⁹⁴, pero el entonces Tribunal de Defensa de la Competencia⁹⁵, emitió un informe contrario a la OPA que fue tenido en cuenta por el actor público.

3. El IDAE⁹⁶ empezó a cobrar protagonismo a finales de la década de los años 90 del siglo XX. A partir de 1997 tuvo una función relacionada con la política de eficiencia energética y el desarrollo de las energías renovables.

Se le encomendó la redacción de diversos planes (que posteriormente fueron aprobados por el Ministerio) como el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética, el Plan de Fomento de las Energías Renovables (2000-2010) o la Estrategia para el Fomento del Ahorro y Eficiencia Energética (2004-2012) E4. En la

⁹² Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE núm. 170, de 18 de julio).

⁹³ Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE núm. 170, de 18 de julio).

⁹⁴ Informe de la CNE de 18 de abril de 2000, y Resolución de esa misma fecha autorizando la OPA:

⁹⁵ Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, de 17 de mayo de 2000.

⁹⁶ Mediante Decreto 3314/1974, de 9 de diciembre, se creó el Centro de Estudios de la Energía como servicio público centralizado dependiente de la Dirección General de la Energía. Posteriormente, mediante Decreto 3456/1977, de 30 de diciembre, se transformó en organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Industria y Energía.

elaboración de dichos Planes prevalecía una característica común: la participación de diversos actores, públicos y privados, en diversas consultas relacionadas con los mismos.

Entendemos que el IDAE era un actor público secundario y que no puede considerarse como un actor central en el sector eléctrico puesto que, en primer lugar, se limitaba a participar sólo en un subsector del mismo, las energías renovables, y no en relación con el sector eléctrico tradicional, y en segundo lugar, formulaba propuestas que posteriormente eran aceptadas (o no) por el Ministerio correspondiente.

4. Como ya vimos en la anterior fase, las Comunidades Autónomas irán adquiriendo protagonismo en el sector eléctrico conforme avancen los años de consolidación del Estado Autonómico. Durante esta fase se suscitaron conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto a la interpretación de las competencias establecidas en la Constitución de 1978. Dichos conflictos se resolvieron⁹⁷ evidenciando que la regulación del sector eléctrico era una realidad que requería un tratamiento fuertemente centralizado y que la legislación básica sobre este sector era de amplio alcance. Lo básico podía llegar, en muchas ocasiones, a normas reglamentarias e incluso a actos ejecutivos.

Con el fin de prevenir conflictos, la propia Ley del Sector Eléctrico se encarga de señalar qué competencias corresponden al Estado y qué competencias a las Comunidades Autónomas en esta materia. Además de esta distribución competencial, el regulador prevé la participación de las Comunidades Autónoma en el proceso de planificación, primero en la Ley del Sector Eléctrico⁹⁸, y después en el Real Decreto 1955/2000⁹⁹.

⁹⁷ Numerosas sentencias del Tribunal Constitucional avalan la existencia de estos conflictos. Mencionaremos aquí la STC 223/2000 y la STC 197/1996.

⁹⁸ Artículo 4 de la LSE.

⁹⁹ Artículos 8 y siguientes del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización y suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2000).

A través de la normativa básica y de la labor del Tribunal Constitucional se estableció un marco normativo dotado de notable estabilidad en cuanto al sistema de reparto competencial del sector eléctrico (Tornos, 2009).

Si bien es cierto que en esta fase comienzan a aprobarse los Planes Eólicos de diversas Comunidades Autónomas se trataba de planes “autorizados” por éstas en el subsector de las energías renovables (eólica). En todo caso, entendemos que las Comunidades Autónomas eran actores secundarios por cuanto eran consultadas en diversas instancias (CNE, planificación del sector eléctrico) pero la *vis atractiva* de la regulación de este sector recaía en el nivel nacional.

Los actores para-públicos: el Operador del Sistema y el Operador del Mercado

Como novedad en esta fase aparece un actor nuevo, el Operador del Mercado, y se reorganiza el Operador del Sistema. La gestión económica y la gestión técnica del sistema eléctrico se consideran como dos actividades esenciales para el funcionamiento del mismo¹⁰⁰. Ambas se realizan por empresas privadas y, en ambos casos ejercen, en realidad, funciones públicas¹⁰¹ (De la Quadra-Salcedo, 2006):

- El Operador del Mercado, OMEL, asumía la gestión económica del sistema, es decir, la gestión del sistema de ofertas de compra y venta de energía eléctrica. Se trataba de una sociedad mercantil en la que con la finalidad de que se garantizara la neutralidad e independencia ningún accionista podía

¹⁰⁰ Artículo 32 de la Ley del Sector Eléctrico.

¹⁰¹ Ver T. De la Quadra-Salcedo (2006) “Diez años de legislación energética en España”, en Energía: del monopolio al mercado, Civitas: “El Operador del mercado y del Sistema ejercen en realidad funciones públicas, Funciones reservadas a unas entidades que ninguna otra puede ejercer. No cabe, pues, iniciativa privada para ejercer tales actividades. Las mercantiles a las que la Ley atribuye esas funciones públicas no se integran en el aparato del Estado como un órgano del mismo, pero, desde luego, no son una sociedad anónima cualquiera”.

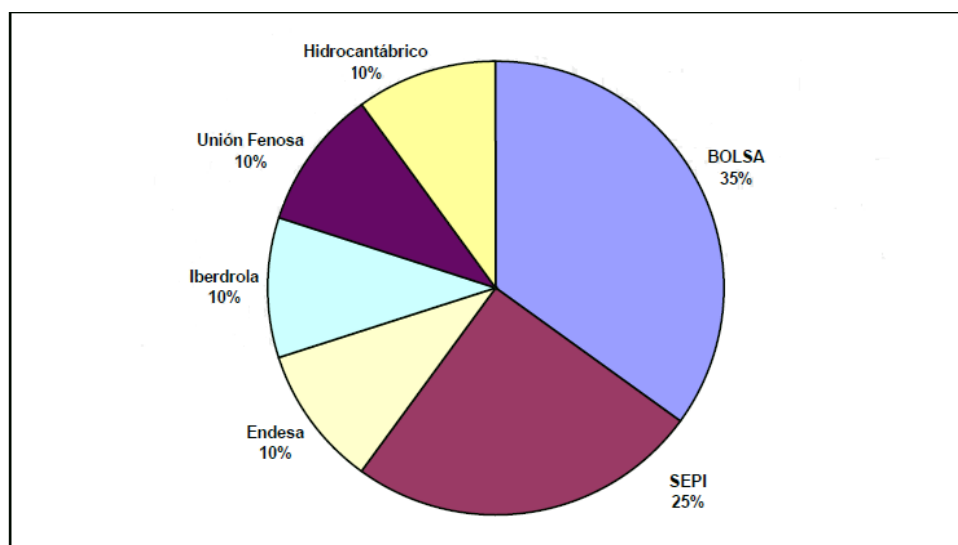
En este sentido ver también a M. A. Bernal Blay (2006) en *Comentarios a las leyes energéticas*, Tomo I. Ley del Sector Eléctrico, Civitas: “Debemos tener presente que lo que la LSE denomina funciones atribuidas al operador del sistema pueden calificarse, en realidad, como auténticas potestades públicas a ejercer sobre la actividad desarrollada por las empresas del sector, y frente a cuyo ejercicio no se prevé vía de recurso”.

poseer más de un 30% del capital social; además, la suma de las participaciones, directas o indirectas de los sujetos que llevaban a cabo actividades eléctricas no podían superar el 40% del mismo.

A partir del 1 de enero de 1998, el funcionamiento de las instalaciones de producción de electricidad era el resultado de la casación de las ofertas y demandas de energía eléctrica que se llevaba a cabo por dicha compañía.

- El Operador del Sistema, REE, S.A., asumía la gestión técnica del sistema, debiendo adecuar, en tiempo real, la producción de energía eléctrica a las necesidades de consumo de los usuarios, ya que la electricidad no puede almacenarse, una vez generada, para ser utilizada según las necesidades futuras (Pajuelo, 2009). El nuevo modelo eléctrico configuró a la REE, S. A. como empresa privada en la que el porcentaje de participación del Estado no era necesariamente superior al 50% (como en la fase anterior), sino que la participación estatal no sería inferior al 10% (ver gráfico 7.1). Así, en la Disposición Transitoria de la LSE se preveía que la participación del Estado (a través de la SEPI) sería de al menos el 25% hasta el 31 de diciembre de 2003 y que a partir de esa fecha el mínimo de participación se redujera el 10%)

Gráfico 7.1. Composición del accionariado de REE en 1999



Fuente: (López, 1999) elaborado a partir de datos de REE.

El Operador del Sistema elabora el funcionamiento diario de las instalaciones de producción de electricidad a partir del programa diario base elaborado por el Operador del Mercado y gestiona los programas de intercambios internacionales de electricidad. Además, tiene la obligación de informar a los reguladores sobre la capacidad de transporte e interconexión del sistema eléctrico, así como de las necesidades de interconexión con otras redes eléctricas; ha de analizar todas las nuevas solicitudes de conexión a la red y limitar el acceso a ésta cuando no se disponga de capacidad suficiente o existan riesgos para la seguridad del suministro; y debe establecer, en coordinación con los agentes del sistema, planes de maniobra para garantizar la reposición del servicio en caso de interrupciones.

Como hemos comprobado, las actividades que realizan el Operador del Mercado y el Operador del Sistema pueden calificarse como funciones públicas o cuasi-públicas y exigen con un alto grado de coordinación para que el sistema funcione adecuadamente.

En resumen, durante los gobiernos populares de José M^a Aznar el Ministerio continúa como actor público central de la estructura de interacción, diseñando y planificando la política eléctrica, aunque contando con la consulta y colaboración de otros actores públicos, como el IDAE y la CNE, que mantienen su condición de secundarios, a pesar de que sus competencias y funciones van creciendo a lo largo de esta etapa. Se incorpora como actor público secundario el Servicio y el Tribunal de Defensa de la Competencia dada la trascendencia de su actividad para garantizar la competencia en el mercado eléctrico. Asimismo, se mantienen las Comunidades Autónomas como actores públicos secundarios, ya que su incidencia en el diseño y planificación del sector eléctrico sigue siendo la consulta, mientras el Ministerio es quien ostenta la regulación básica del mismo. Por último, nos encontramos con dos actores para-públicos, el Operador del Sistema y el Operador del Mercado que aunque son empresas privadas realizan funciones públicas en el sector.

Respecto a la autonomía del Estado, esta etapa se inició con un gran pacto del Ministerio con las empresas eléctricas tradicionales y UNESA (el Tercer Protocolo Eléctrico, de 1996) en el que se acordó y/o negoció la reforma del sector plasmada en la LSE de 1997. Con esta reforma, el sector eléctrico tradicional obtuvo varias de las demandas perseguidas: el reconocimiento de unos costes de transición a la competencia, el establecimiento de un modelo tarifario que, en ese momento, parecía que le satisfacía, y la privatización del Operador del Sistema. A cambio de la cesión de estas demandas, el actor público consiguió que la tarifa eléctrica no elevara el Índice de Precios al Consumo durante unos años de transición hasta la entrada en la Unión Monetaria. A esta negociación se le añadió una planificación del sector eléctrico que ya no era obligatoria para las empresas eléctricas, sino indicativa, y una serie de planes para apoyar y subvencionar la generación de energías renovables. Como consecuencia de todo ello, el Estado pierde autonomía y no sólo la regulación se negocia o pacta con los actores privados, sino también la planificación y el diseño de la política.

4. Escenarios institucionales de interacción

Durante esta etapa se mantienen algunos de los escenarios institucionales de interacción, aunque modificando su denominación y funciones. Así como en la etapa anterior UNESA prácticamente no figuraba en los cauces formales de relación, en esta etapa vuelve a visualizarse su presencia en los mismos. Comienzan a establecerse instituciones y programas específicamente concebidos para relacionar y negociar las materias sobre las energías renovables, cuyos modelos de participación difieren de los establecidos para el sector eléctrico tradicional, en el que son las grandes empresas y UNESA quienes protagonizan dicha participación.

1. La CNE

La antigua CNSE se constituyó en CNE por la Ley del Sector de Hidrocarburos, y su Reglamento se aprobó por el Real Decreto 1399/1999. Además de la

modificación de las funciones y de la condición de ente regulador del sector, cuestiones tratadas en otros apartados, la CNE era un cauce institucional formal de participación de los distintos actores, públicos y privados, del sector eléctrico.

La CNE se estructuraba en un Consejo de Administración, compuesto por el Presidente (que ostentaba la representación de la Comisión), ocho Vocales¹⁰² y un Secretario, que actuaría con voz pero sin voto. Sus funciones eran amplias, configurándose como un órgano esencial y principal de la Comisión (Navarro, 2008).

Como órgano de asesoramiento, la CNE contaba con el Consejo Consultivo de la Electricidad cuyo Presidente era también el del Consejo de Administración de la CNE, y que tenía como antecedente el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, órgano asesor de la CSEN, creado por la LOSEN.

El Consejo Consultivo de la Electricidad está integrado por miembros que representan a la Administración General del Estado, a las Comunidades Autónomas, a las compañías de las empresas eléctricas, a los consumidores y usuarios y a otras organizaciones relacionadas con el sector. Respecto a sus funciones, elabora informes respecto a las cuestiones eléctricas que competa a la Comisión en el ejercicio de sus funciones, y dichos informes son preceptivos (que no vinculantes) cuando se trate de (1) disposiciones generales que afecten a los mercados energéticos; (2) en el proceso de planificación energética; y (3) en el proceso de elaboración de proyectos sobre determinación de tarifas, peajes y retribución de las actividades energéticas.

En la estructura organizativa de este Consejo Consultivo existe una Comisión Permanente y se pueden constituir grupos de trabajo al objeto de analizar

¹⁰² Los vocales previstos en la LOSEN para la CSEN eran seis. Este aumento, en opinión de Navarro (2008) parecía excesivo ya que hace poco viables y operativas las reuniones del Consejo, y no respondía a otro motivo que al reparto de cuotas políticas en el nombramiento de los mismos, lo que hace cuestionar en gran medida su independencia.

cuestiones específicas, pudiendo éstos integrar a personas ajenas al Consejo cuando se considere oportuno por su experiencia o especial conocimiento sobre las materias a analizar.

Por tanto, se configura la CNE como un cauce formal de participación institucional de los diversos actores del sector eléctrico, pero cuyas funciones se limitan a consulta e informes (en ocasiones preceptivos) del actor público.

2. El Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 1997-1999¹⁰³ (PAEE) era un programa concreto de actuaciones, incluido en el Plan Energético Nacional (PEN) 1991-2000, que establecía una línea de subvenciones a proyectos de aprovechamiento energético de conformidad con la Ley 82/1980, de 30 de diciembre, sobre Conservación de Energía.

En 1995¹⁰⁴ se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en el marco del PAEE para el quinquenio 1995-1999. No obstante, alegando la necesidad de adaptar la legislación española a las nuevas directrices comunitarias y la posibilidad de que a través del Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999 estas subvenciones pudieran ser financiadas con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en 1997 se aprobaron unas nuevas bases para dicho programa.

Durante el periodo 1991-1996, el PAEE superó los objetivos inicialmente fijados en los programas de cogeneración y en las áreas de energía eólica y fotovoltaica. Pero se observó un menor nivel de cumplimiento en los programas de ahorro, así como en las áreas de biomasa y solar térmica.

En la convocatoria de 1997 se contempló la posibilidad, no solo de subvencionar proyectos puntuales, sino también de promocionar planes específicos en determinadas áreas energéticas concretas.

¹⁰³ Aprobado mediante Orden de 6 de febrero de 1997 (BOE núm. 34, de 8 de febrero de 1997).

¹⁰⁴ Mediante la Orden de 20 de marzo de 1995, modificada por la orden de 20 de diciembre de 1995.

Para todo ello, se designó como órgano gestor de estas ayudas al IDAE pudiendo éste establecer convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas.

3. El Plan de Fomento de Energías Renovables (2000-2010)¹⁰⁵ se elaboró como respuesta a un compromiso que emanaba de la Ley del Sector Eléctrico.

El problema social sobre el que se actuaba era la excesiva dependencia del sector energético de los combustibles fósiles, y su inclusión en la agenda pública ya se había producido anteriormente como consecuencia de la crisis del petróleo de los años 70 del siglo XX y la creciente preocupación por el medio ambiente surgida en los años 80 en la Unión Europea, lo que llevó a la inclusión de objetivos respecto a las energías renovables en el PEN-91. El objetivo del PFER era alcanzar un mínimo del 12% de aportación de las energías renovables a la demanda energética de España en el horizonte del año 2010.

Bajo la dirección de la Secretaría de Estado de Industria y Energía, se elaboró por el IDAE, contando con la participación de representantes especializados de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, entidades públicas, entidades sociales, asociaciones empresariales, medios académicos y profesionales y aquellos otros agentes interesados en participar.

La hipótesis de intervención era que *“un sistema de ayudas a la producción (primas) sostenido durante un tiempo suficiente para que se produzcan los procesos de maduración tecnológica puede contribuir a alcanzar el grado de penetración en el mercado de la energía preciso para hacer viable el proceso histórico de sustitución de las energías fósiles, en las que descansaba la mayor*

¹⁰⁵ Las energías renovables habían sido objeto de diversas normas comunitarias: el Libro Verde “Energías para el futuro: fuentes de energías renovables”(1997); el Libro Blanco para la Estrategia y un Plan de Acción Comunitario (1997); la Decisión 646/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2000, por la que se aprueba un programa plurianual de fomento de las energías renovables en la Comunidad (Altener) (1998-2002).

producción de energía primaria en nuestro país, por energías renovables, todo ello en el marco del mercado” (AEVAL, 2011).

El grupo objetivo sobre el que se pretendía actuar era el de los emprendedores, a los que se pretendía estimular la actividad inversora. Como beneficiarios finales se encontraba el conjunto de la población, quien mejoraría su calidad de vida por la reducción de la dependencia energética y del volumen de emisiones de CO₂. El Plan contenía una serie de ayudas y subvenciones a las empresas, por lo que serían también beneficiadas las personas contratadas por las mismas así como las poblaciones donde se instalasen ese tipo de actividades. Por el contrario, este Plan podría afectar negativamente a las empresas eléctricas tradicionales, ya que por su tecnología podrían quedar fuera del reparto de primas.

Como actores públicos (autoridades político-administrativas) la intervención era multinivel, puesto que actuaban, en distinto grado, varias Administraciones Públicas: el Ministerio, que fijaba las cuotas anuales de potencia a instalar; las Comunidades Autónomas, que autorizaban las instalaciones de producción de energías renovables; las Entidades Locales, que eran competentes para conceder las licencias para la instalación y el planeamiento urbanístico; el IDAE, que también participaba en el proceso de implementación de la política.

Los incentivos totales que el Plan de Fomento propuso hasta el 2006 suponían un total de 878.367 millones de pesetas, y se incluía una serie de medidas articuladas en tres categorías básicas:

- Subvenciones públicas: 279.913 millones de pesetas (31,9%).
- Incentivos fiscales: 164.273 millones de pesetas (18,7%).
- Primas al precio del kWh producido: 434.181 millones de pesetas (49,4%).

Con este Programa el actor público pretendía introducir en el ámbito energético español la tecnología necesaria para el desarrollo de una serie de energías renovables que, en esos momentos, no estaban implantadas en el mercado

español. La pretensión era, por tanto, fomentar a través de subvenciones, incentivos y primas, su implantación

4. La Planificación de los Sectores de la Electricidad y del Gas. (2002-2011)¹⁰⁶ tras la liberalización no tenía carácter vinculante para las empresas eléctricas en todas las actividades (ver gráfico 7.2).

A partir de esta fase, la planificación eléctrica va a tener un carácter indicativo para las empresas eléctricas, excepto cuando se trate de instalaciones de la red de transporte ya que, dado su carácter monopolístico, serán vinculantes.

El proceso de planificación también está regulado, primero en la Ley del Sector Eléctrico¹⁰⁷, y segundo a través del Real Decreto 1955/2000¹⁰⁸, estableciendo un proceso largo y complejo, en el que participaron, además de las CCAA, REE, la Comisión Nacional de Energía (CNE), así como los promotores de los nuevos proyectos. La Subdirección General de Planificación Energética del MITyC y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MMARM) también elaboraron determinados informes y la memoria ambiental correspondiente.

Por tanto, nos encontramos con una planificación concertada entre una pluralidad de actores, públicos (Ministerio competentes en materia de energía y medio ambiente, la CNE, las CCAA) y privados (los promotores de los proyectos planificados) del sector eléctrico, en la que intervienen distintos ámbitos administrativos multinivel (Administración del Estado y las Administraciones de las CCAA) y cuya obligatoriedad se limita a la red de

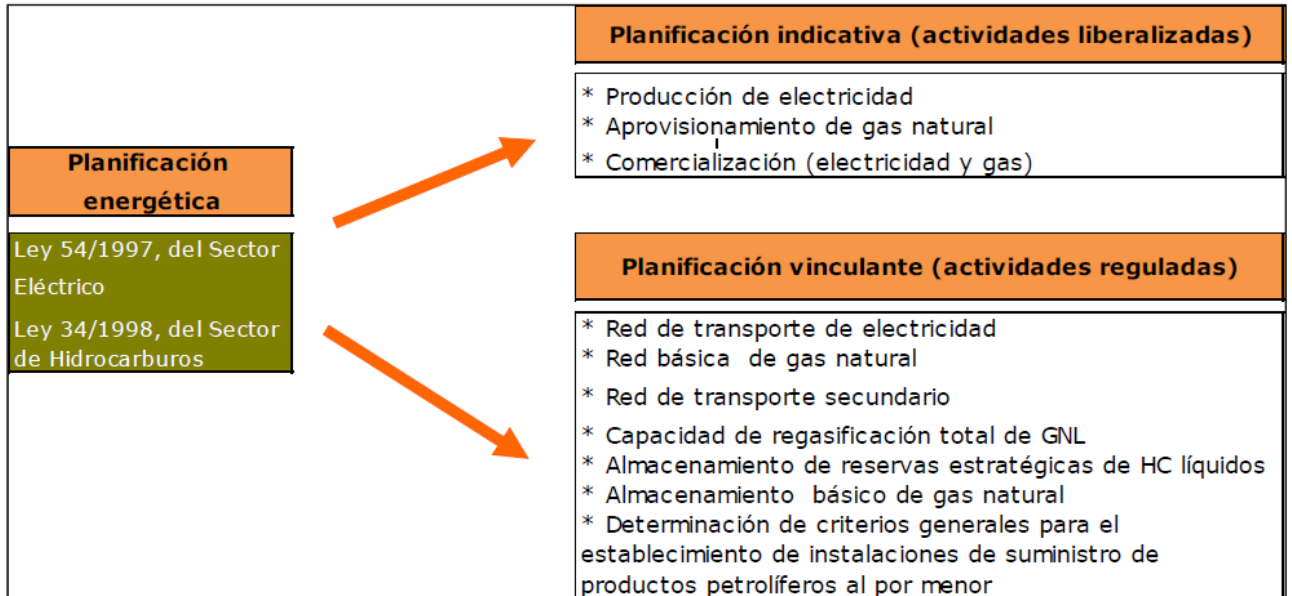
¹⁰⁶ Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprobó el "*Documento de planificación de los sectores de electricidad y gas. Desarrollo de las Redes de Transporte 2002-2011*" (13 de septiembre de 2002).

¹⁰⁷ Artículo 4 de la LSE.

¹⁰⁸ Artículos 8 y siguientes del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización y suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2000).

transporte (no como en otras etapas en que la planificación de todas las actividades era obligatoria para las partes).

Gráfico 7.2 La planificación energética en España



Fuente: AEVAL (2011) a partir de datos de SEE y MITy C

5. La Estrategia para el Fomento del Ahorro y Eficiencia Energética (2004-2012) E4 era un documento que tenía por objeto la reducción de la intensidad energética, lo que conllevaría una menor emisión de gases a la atmósfera, cumpliendo así lo establecido en diversas Directivas Europeas, así como una menor dependencia de determinadas fuentes de energías fósiles (petróleo).

Se trataba de establecer medidas para desarrollar una planificación distinta a la planificación eléctrica tradicional. El ahorro y la eficiencia energética, que no debería ser incompatible con el sector eléctrico tradicional, no había sido objeto de negociación entre dicho sector y el actor público. En cambio, vemos como, poco a poco, una nueva visión de la energía se abre paso en la normativa del sector. Al tratarse de una arena casi novedosa, la participación en dicha Estrategia fue muy amplia.

Su elaboración se encomendó a la Secretaría de Estado de Energía, Desarrollo Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa, asumiendo la Dirección

General de Política Energética y Minas y el IDAE el compromiso de desarrollarla.

Para ello, se abrió un proceso de amplia participación, mediante la constitución Grupos Sectoriales, formados por los diferentes departamentos ministeriales con competencias sectoriales, y mediante la consulta a diferentes organismos públicos, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, Colectivos Sociales y Asociaciones privadas, contándose asimismo con el asesoramiento de Consultoras Técnicas Especializadas¹⁰⁹.

6. La Conferencia Sectorial de Industria y Energía, órgano de cooperación multilateral que debía reunir al Ministro del Departamento correspondiente y a los consejeros de los Gobiernos Autonómicos responsables de la materia de energía de las Comunidades Autónomas, no se reunió formalmente durante este periodo de tiempo¹¹⁰. Si que se mantuvieron reuniones informales entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas, pero no se adoptó el cauce formal de la Conferencia Sectorial.

Como se desprende de lo anteriormente señalado, la planificación del sector eléctrico tradicional y del sector de las energías renovables se separa radicalmente. Los cauces institucionales en ambos casos son diferentes, como diferentes son también los actores y el procedimiento. La planificación del sector eléctrico tradicional perdió en esta etapa su carácter de obligatorio para las empresas eléctricas, por lo que la inclusión de otros actores en el proceso no supuso que sus propuestas les vincularan. Por otra parte, la planificación del sector de las energías renovables es cada vez más visible, aunque se limitaba a fomentar a través de subvenciones o desgravaciones los proyectos de estas

¹⁰⁹ Página 6 de la E-4.

¹¹⁰ Así consta en los diferentes informes que sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales elaborados por la Secretaria de Estado de Cooperación Territorial y la actual Secretaría de Estado de Administraciones Públicas (<http://www.mpt.gob.es/>).

fuentes de energía, sin llegar a establecer una planificación detallada del desarrollo de las mismas a lo largo de todo el territorio.

Respecto a la adopción de decisiones, el Ministerio sigue siendo el actor público a quien le corresponde el diseño y la planificación de la política eléctrica, aunque cuenta para ello con la negociación del actor privado, sobre todo del sector eléctrico tradicional y de UNESA, con quien acuerda las bases de la reforma del sector. Es cierto que se van incorporando nuevos actores públicos, como la CNE, el IDAE, las Comunidades Autónomas, pero en éstos no reside la decisión última de la política eléctrica. A lo largo de este periodo, las Comunidades Autónomas elaboran planes eólicos o planes de ahorro y de eficiencia energética, pero dependen, en la mayoría de ocasiones, de los fondos estatales y comunitarios para llevarlos a cabo, lo que les deja en una posición cautiva respecto al Estado.

Otra característica de esta etapa es la organización de los actores privados en representación de las energías renovables, pero a diferencia del sector tradicional, se van agrupando por tecnologías, fragmentando el sector y dificultando los cauces de interacción. Esta fragmentación generará conflictos entre estas organizaciones que se visualizarán con mayor incidencia en las etapas posteriores.

5. Tipología de red.

En esta etapa de gobiernos populares (1996-2004) el Ministerio continúa como actor público central a nivel nacional, aunque las Comunidades Autónomas, en base a las competencias asumidas por sus Estatutos de Autonomía y en el marco de la Constitución de 1978, aprueban determinados planes y ayudas a las energías renovables relacionadas con su territorio, condicionados a la financiación estatal y comunitaria. En todo caso, estas competencias y planes autonómicos se desplazan frente a la fuerza reguladora y de planificación del nivel nacional.

Como en etapas anteriores, la planificación y diseño de la política eléctrica era objeto de acuerdos con el actor privado predominante, UNESA, y, por tanto, el actor público no tenía una autonomía total sobre los objetivos y características de la política, sino que ha de acordar y pactar con el sector los términos y condiciones de la misma. Es decir, los objetivos de la política eléctrica se “*negocian*” entre el actor público y privado y se consensuan en forma de acuerdos (*Tercer Protocolo Eléctrico* de 1996). Así, el Ministerio consiguió el objetivo de moderar y rebajar las tarifas eléctricas durante un periodo de tiempo para así poder conseguir los requisitos fijados por la Unión Europea para la integración en la Unión Monetaria Europea; a cambio el sector eléctrico tradicional logró que la reforma regulatoria introdujera varios de sus objetivos: el abandono de la consideración de servicio público de la explotación unificada del sistema y su privatización, el reconocimiento de los costes de transición a la competencia, la retirada del Estado en el sector eléctrico dando paso a la regulación específica y la creación de un operador del mercado eléctrico de carácter privado.

Esta interacción negociadora directa entre el actor público y el actor privado sólo se produce con ocasión de la regulación que afecta a una parte del sector eléctrico, el tradicional. La regulación relativa al sector de las energías renovables no se formaliza a través de esta interacción negociadora sino a través de los cauces formales e institucionales establecidos en la normativa y procedimientos de planificación, es decir, a través de la consulta, no del “acuerdo” con el Ministerio. Debemos recordar que en esta fase, el sector renovable era relativamente novedoso en la arena de la política eléctrica y que los cauces de interacción entre el actor público y el privado no estaban consolidados, como sí sucedía con el sector tradicional, sino que estaban todavía en formación. A ello se añadía una dificultad: que la representación de estas energías renovables se iban fragmentando por tecnologías, lo que era nuevo para el actor público, acostumbrado a una sola voz en representación del sector.

En resumen, nos encontramos con una etapa en la que la tipología de red es diferente según se trate del sector eléctrico tradicional, en el que existe una

concertación, y el sector renovable, en el que la tipología de red es de dirección estatal.

6. Conclusiones.

Como conclusión a este capítulo, en las relaciones entre el Estado y el sector eléctrico en esta etapa en los gobiernos populares de José M^a Aznar (1996-2004), podemos destacar las siguientes características (tabla 7.7):

a) El actor público intermedia formalmente con el sector eléctrico a través de las empresas eléctricas privadas y de UNESA, que modifica en 1999 su estatus jurídico y se constituye en asociación empresarial, con una afiliación voluntaria. En UNESA siguen integrándose únicamente las empresas eléctricas del sector tradicional, iniciándose un proceso de constitución de asociaciones representativas de intereses del sector de las energías renovables que no se consideran representadas ni por UNESA ni por la asociación que hasta ese momento representaba a dichas fuentes energéticas, la APPA. Dichos intereses se organizan por tecnologías, dando lugar a una fragmentación en este sector, constituyéndose la Asociación de la Industria Fotovoltaica (ASIF), la Asociación Empresarial Eólica (AEA) y la Asociación Española de la Industria Solar Termoeléctrica (PROTERMOSOLAR). Además de estos actores privados, los consumidores y usuarios así como las asociaciones representativas ecologistas formarán parte del Consejo Consultivo de la Electricidad de la CNE, lo que otorga un carácter institucional a su participación, pero su incidencia en la política eléctrica se limita a efectos de consulta.

b) El número de actores públicos se mantiene en esta fase, aunque con un grado de centralidad en la política eléctrica desigual. Por una parte, el nivel institucional de decisión sigue siendo nacional, ya que es al Ministerio a quien le corresponde decidir sobre el diseño y planificación de la política eléctrica. No obstante, las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias y de su ámbito territorial, inician un proceso de elaboración de planes (eólicos, de

ahorro y eficiencia energética) que deben coordinarse con el Estado y que, en última instancia, dependen de los fondos estatales y comunitarios. También participan en la planificación estatal (planificación del sector eléctrico) pero con un papel de mera consulta. La regulación se acuerda y negocia con los actores privados y el Estado institucionaliza los cauces oportunos para la obtención de la información necesaria para el diseño y planificación de la política eléctrica (CNE, IDAE). En esta etapa en la que la reforma de regulación eléctrica puede incidir en la libre competencia del sector, aparece un nuevo actor público, el Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia, que se situará como garante de dicha competencia, y cuya intervención se visualizará sobre todo en fases posteriores.

c) Los escenarios institucionales formales tienen en esta etapa importancia, ya que se consagra la participación de determinados actores privados (la APPA, consumidores y usuarios, ecologistas, Comunidades Autónomas) en los mismos, bien a través de órganos específicos (CNE) o de procesos de planificación de la política eléctrica (Planes de Ahorro y Eficiencia Energética, Planificación del Sector Eléctrico). Continúan existiendo barreras de entrada en la interacción, ya que no todas las organizaciones representativas de energías renovables integran los cauces formales, pero no puede entenderse que dichas interacciones sean monopolísticas o cerradas. Tampoco existe una simetría total en los recursos de información, ya que el actor público depende en parte del actor privado. El actor privado participa en el diseño y planificación, así como en la implementación de la política eléctrica, a través de la negociación y los acuerdos con el actor privado. Pero esta negociación se produce en el sector eléctrico tradicional, no en el sector de las energías renovables, ya que éste se caracteriza por la consulta, no por la negociación. Entre el actor público central y el actor privado del sector eléctrico tradicional se consolida una red de percepción común frente a problemas o conflictos de la política eléctrica, así como un consenso para la consecución de sus objetivos. No ocurre lo mismo entre el actor público central y los actores privados del sector de las energías renovables, ya que éstos están fragmentados por tecnologías y su inclusión en la política eléctrica es todavía novedosa para establecer una interacción fluida y estable con el actor público.

d) Por último, en cuanto la tipología de la red de política eléctrica debemos distinguir entre: el sector eléctrico tradicional, en el que la red se clasifica como de concertación, puesto que la política eléctrica se negocia directamente entre dichos actores, obteniendo cada uno de ellos la satisfacción, no absoluta, pero sí en gran parte, de sus objetivos en dicha política; y el sector eléctrico de las energías renovables, en el que la red se caracteriza por la dirección estatal, puesto que el Estado elabora la política relativa a dichas energía con la consulta y no con el concierto de éstas.

Tabla 7.7. Relación entre el Estado y el sector eléctrico en la etapa de los gobiernos populares de José M^a Aznar (1996-2004)

Organización y movilización de los grupos	Concentración y autonomía del Estado	Escenarios institucionales	Tipología de red
<p>Sector Eléctrico Tradicional: UNESA. Representatividad elevada (90%). Legitimación para la representación reconocida por el Estado. Representación (consulta) en la CNE.</p> <p>Sector de Energías Renovables: APPA: Con representación (consulta) en CNE. ASIF. AEA. PROTERMOSOLAR.</p> <p>Consumidores/Usuarios/Ecologistas Con representación (consulta) en la CNE.</p>	<p>Centralización de poder en el Estado y en un actor público (Ministerio de Industria y Energía/Economía).</p> <p>Actores secundarios: CNE, IDAE y las Comunidades Autónomas.</p> <p>REE y OMEL: actores para-públicos.</p> <p>Simetría imperfecta de la información.</p> <p>Negociación y acuerdos con los actores privados del sector eléctrico tradicional</p> <p>Nivel nacional de diseño y planificación de la Política Eléctrica (consulta de otros actores).</p>	<p>Predominio de los cauces formales: CNE.</p> <p>Plan de Ahorro y Eficiencia Energética.</p> <p>Plan de Fomento de EERR.</p> <p>Planificación del Sector de la Electricidad y el Gas.</p> <p>Estrategia para el Fomento del Ahorro y Eficiencia Energética.</p> <p>Conferencia Sectorial de Industria y Energía.</p>	<p>Concertación en el sector eléctrico tradicional.</p> <p>Dirección estatal en el sector de las Energías Renovables</p>

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO OCTAVO: LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DURANTE LOS GOBIERNOS SOCIALISTAS DE JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO (2004-2011): ENTRE EL CONCIERTO Y LA DIRECCIÓN ESTATAL.

1. Introducción

El Programa Electoral del PSOE de 2004¹¹¹ apostaba por la construcción de un nuevo modelo energético más diversificado y seguro, menos contaminante y más solidario socialmente por su carácter de servicio público y, progresivamente, más apoyado en fuentes energéticas renovables como garantía de futuro; menos cantidad y más calidad, para lo que se proponía una serie de medidas: potenciar el órgano regulador independiente (CNE), procediendo a su elección directa por el Parlamento, limitar el poder horizontal y vertical de los mercados energéticos, garantizar la regularidad y la calidad del suministro, estableciendo tarifas predecibles y suficientes (gas y electricidad) y transfiriendo la competencia a la CNE, incentivar la generación eléctrica con energías renovables, y perfeccionar la organización del mercado mayorista de electricidad.

En esta fase se distinguen claramente dos periodos diferentes relacionados con el sector eléctrico:

- Un primer periodo (2004-2008) en el que el actor público mantiene una serie de conflictos con las grandes empresas eléctricas y con UNESA, como consecuencia de las propuestas de OPA's que se lanzaron en el sector. Estos conflictos, que también se produjeron entre la CNE y la CNC, así como entre el Gobierno y la Comisión Europea, tensaron la cohesión interna de UNESA llevándola al límite de la ruptura. Esa ruptura no se produjo pero dejó secuelas en la Asociación al modificarse la forma de elección de su Presidente, que hasta ese momento recaía en el Presidente de una de las empresas eléctricas integrantes. Este escenario de conflicto no se produjo

¹¹¹ www.psoe.es/documentosydatos/docs/apt/.../programas-electorales.html

respecto al subsector renovable, con el que el actor público acuerda determinadas ayudas y planes para impulsar las tecnologías renovables.

- Tras este periodo, la crisis económica visualizada en 2008 viene a romper el esquema previsto en relación con las energías renovables, y el actor público procura una normativa que restringe las ayudas y planes de las mismas, sobre todo en el sector fotovoltaico, lo que produce conflictos entre los representantes de esta tecnología y aquel. También se producirán conflictos entre los subsectores tradicional y renovable, a cuenta de determinar porqué se encarece la tarifa eléctrica, alegando el primero que dicho encarecimiento es consecuencia de las primas dadas al segundo.

Durante toda esta fase, tanto en un periodo como en otro, el actor público intentó, junto con el actor privado del subsector tradicional, abordar y resolver el problema del déficit del sistema eléctrico. Así, se estableció el déficit *ex ante*¹¹² que implicaba la imputación de parte de los costes del ejercicio a ejercicios futuros, de manera que las tarifas se han venido fijando desde entonces por debajo de los niveles que se requerirían para cubrir los costes (de los Llanos, 2013). En 2009 se creó el Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico o FADE¹¹³ con el fin de dotar de garantías a la deuda acumulada, ya que el FADE es el encargado de emitir, con el aval del Estado, los derechos de cobro relativos a los déficits tarifarios reconocidos a las generadoras del sector eléctrico y pendientes de ceder a terceros, así como los que se hayan generado hasta el 31 de diciembre de 2012, por un importe máximo de 25 mil millones de euros (de los Llanos, 2013). Para llevar a cabo esta medida se institucionalizaron dos Comisiones Interministeriales, una para designar la sociedad gestora del Fondo, y otra para velar por el correcto cumplimiento de las tareas encomendadas al Fondo. No obstante todas estas medidas y acciones, el déficit del sistema eléctrico seguirá constituyendo un problema del sector en la siguiente fase.

¹¹² Mediante el Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre.

¹¹³ Mediante el Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril). Esta es la denominación comercial. La denominación legal es "Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico, Fondo de Titulización de Activos".

2. La organización y la movilización de los grupos de interés.

Tras las elecciones de 2004, y con la llegada al gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero, se inicia una etapa de cierta tensión entre el poder político y el sector eléctrico, que alcanzará tres momentos culminantes. Por una parte, la introducción de actores energéticos distintos al ámbito eléctrico (caso de Gas Natural), del sector de la construcción (ACS, Acciona) así como de actores energéticos extranjeros (E-On, Enel, EDP). Por otra parte, la incidencia de las empresas constructoras sobre el poder político para aprobar una normativa que le permitiese el control de las empresas eléctricas tradicionales (caso de la así llamada “*enmienda Florentino*”¹¹⁴). Por último, las negociaciones mantenidas entre el Gobierno y las empresas y organizaciones representativas de los intereses de energías renovables en relación con la normativa aplicable a dicho sector.

En la primera etapa de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008) se constata la división, dentro del sector eléctrico, entre el subsector eléctrico tradicional y el subsector de las energías renovables, dando lugar a que los actores en ambos casos sean diferentes y se movilicen a través de distintos medios. Esta división de actores por subsectores continúa en la segunda etapa de esta fase (2008-2011) a pesar de la crisis económica iniciada ya en 2007 y que continuará durante la siguiente fase.

En el subsector eléctrico tradicional se mantiene UNESA como actor privado central, aunque con numerosos conflictos internos, consecuencia, entre otras causas, de las OPA's lanzadas en esta época, que llevarán al borde de la

¹¹⁴ Durante la tramitación de la reforma de la Ley de Auditorias, así se denominó –haciéndose eco de los medios de comunicación- por los grupos parlamentarios de PNV y de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds a la iniciativa del Gobierno de eliminar la posibilidad de establecer en las sociedades restricciones estatutarias de voto, y que, en principio, beneficiaría a las aspiraciones del presidente de ACS, Florentino Pérez, en Iberdrola, en la que tenía restringido el derecho de voto al 10 % a pesar de detentar el doble de capital (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Año 2010, IX Legislatura, Núm. 175, pág. 5 y ss.).

desaparición de la asociación. Además, las empresas del sector continuaron con el proceso de concentración hasta formar cinco grandes grupos, que son los que integran UNESA al final de este periodo. Como actores privados periféricos continúan las asociaciones de consumidores y usuarios y los representantes de los intereses ecologistas.

En el subsector de las energías renovables, los actores privados centrales son las asociaciones representativas de las distintas tecnologías que en la primera fase de esta etapa negociarán y pactarán directamente con el actor público el diseño y planificación de la política de fomento de las energías renovables. Estos acuerdos dejarán de producirse en la segunda etapa de esta fase, con la llegada de la crisis económica, lo que provocará una movilización de estas asociaciones a través de los medios de comunicación. Los actores privados secundarios en esta fase eran las asociaciones representativas de la autogeneración energética. Y por último, como en el subsector tradicional, los actores privados periféricos eran los consumidores y usuarios así como los representantes de los intereses ecologistas.

Actor privado central del subsector eléctrico tradicional: UNESA.

La Asociación Española de la Industria Eléctrica, UNESA, continúa manteniendo en esta etapa su condición de actor privado central. Pero existen algunas diferencias respecto a etapas anteriores:

- La primera es relativa al ámbito de representación. Como hemos adelantado, UNESA intermediará y representará los intereses de las (grandes) empresas eléctricas que hemos calificado de subsector tradicional. La aparición de las energías renovables y la organización de los intereses inherentes a éstas en asociaciones distintas a UNESA dan lugar a una escisión en la representación de todo el sector eléctrico. Pero a pesar de esta diferenciación de subsectores, UNESA sigue representando a la mayoría de todo el sector eléctrico en su conjunto.

- Una segunda diferencia es la relativa al número de empresas integrantes en la Asociación. Si en 1944 la integraban 17 empresas, y en 1999 lo hacían 14, al finalizar este periodo, en 2011, el número de empresas se reducirá a 5 (ver tabla 8.1). Se trata de grandes empresas que son el resultado de un profundo proceso de concentración tras la etapa de liberalización, y que dio lugar a cinco grandes grupos eléctricos¹¹⁵: Endesa, Iberdrola, Gas Natural, Hidroeléctrica del Cantábrico y E-On España.
- Una tercera diferencia es el tratamiento de los numerosos conflictos entre las empresas eléctricas tradicionales integrantes en UNESA. La presencia de conflictos entre las empresas eléctricas no era una novedad. Desde la época franquista dichos conflictos se habían venido produciendo como consecuencia de la configuración del propio sistema eléctrico, ya que al tratarse de un modelo regionalizado, la configuración de un sistema unificado llevaba consigo que las empresas convinieran el coste de intercambio de una región a otra. Precisamente, la justificación del nacimiento de UNESA era que las empresas eléctricas se pusieran de acuerdo en los conflictos que pudieran generarse entre ellas, y que como tal solución se ofreciera a la Administración, lo que se consiguió a través del arbitraje entre ellas. Pero tras la liberalización del sector y los intentos de entrada de actores ajenos al mismo (empresas constructoras, empresas gasistas) se originaron conflictos internos que derivaron en un cuestionamiento de la propia existencia de dicha asociación¹¹⁶.

¹¹⁵ A partir de las relaciones de operadores principales y operadores dominantes del sector energético publicado por la Comisión Nacional de Energía (Resoluciones de 10 de febrero de 2011, publicadas en el BOE el 27 de abril de 2011).

¹¹⁶ Ya desde bastante antes de la liberalización, en el propio sector hubo voces críticas sobre la utilidad de la Asociación *“ante la falta de operatividad que, a su juicio, ha demostrado tener en momentos claves como la reordenación eléctrica. Las eléctricas, según algunos estudios realizados a tal efecto, se plantean ahora variar el papel de Unesa y convertirla en una sociedad de consultoría para operar en diversos sectores”* (*“La sociedad únicamente sirve para la reunión periódica de los presidentes [de las eléctricas], pero los problemas generales que ponemos sobre la mesa los tenemos que abordar unilateralmente” dice un representante de una eléctrica privada*), en *“Las eléctricas se plantean el futuro de Unesa como 'lobby' del sector”*, *El País*, 17.04.1991).

- La cuarta diferencia radica en el procedimiento de elección del Presidente de UNESA, que hasta esta fase era por empresas y rotatoria. En esta fase y como consecuencia del conflicto provocado por la OPA de Gas Natural sobre ENDESA, el procedimiento de elección variará respecto a etapas anteriores.

Tabla 8.1. Empresas integrantes de UNESA 1997-2011

1997(*)	1999 (***)	2011
Iberdrola Unión Eléctrica FENOSA Hidroeléctrica del Cantábrico ENDESA (**) - <i>Compañía Sevillana de Electricidad</i> - <i>Fuerzas Eléctricas de Cataluña (FECSA)</i> - <i>E.N. Hidroeléctrica del Ribagorzana (ENHER)</i> - <i>Eléctrica del Viesgo</i> - <i>Unión Eléctrica de Canarias (UNELCO)</i> - <i>Gas y Electricidad (GESA),</i> - <i>Eléctricas Reunidas de Zaragoza (ERZ)</i> Hidroeléctrica de Cataluña E.N. Eléctrica de Córdoba Saltos del Gadiana	Iberdrola Unión FENOSA Hidroeléctrica del Cantábrico ENDESA (****) Eléctrica del Viesgo Hidroeléctrica del Ribagorzana (ENHER) Gas y Electricidad (GESA) Eléctricas Reunidas de Zaragoza (ERZ) Saltos del Gadiana Unión Eléctrica de Canarias (UNELCO) Compañía Sevillana de Electricidad Fuerzas Eléctricas de Cataluña (FECSA)	Iberdrola Gas Natura FENOSA E.On España ENDESA

Fuente: UNESA

(*) En 1998, la E.N. Hidroeléctrica del Ribagorzana absorbió a Hidroeléctrica de Catalunya y pasó a denominarse Empresa Hidroeléctrica del Ribagorzana. (**) El Grupo ENDESA estaba integrada por la empresa productora ENDESA, y por el 91% de ENHER, el 61% de ERZ, el 88% de Electra del Viesgo, el 55% de GESA, el 100% de UNELCO, el 75% de FECSA, y el 75% de Compañía Sevillana de Electricidad. A pesar de ello, las empresas figuraban como integrantes individuales de UNESA. (***) En 2002 se integró VIESGO (grupo ENEL). (****) En la escritura de constitución de la Asociación Española de la Industria Eléctrica (1999) figura D. Rodolfo Martín Villa como representante de ENDESA, Eléctrica del Viesgo, ENHER, GESA, ERZ, Saltos del Gadiana, y UNELCO. Por su parte, D. Rafael Miranda Robredo interviene como representante de FECSA y de Sevillana de Electricidad. Todas ellas, junto con Iberdrola, Unión Eléctrica FENOSA e Hidroeléctrica del Cantábrico, constituyen dicha asociación.

Por tanto, UNESA continúa como Asociación representativa del sector eléctrico tradicional aunque con numerosos conflictos, algunos de ellos derivados del lanzamiento de OPA's (ver tabla 8.2), alguna de ellas hostiles. Entre 2004 y 2011 se propusieron diversas OPA's, en el sector eléctrico:

Tabla 8.2. Principales OPA's en la etapa de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011)

Año	Actores	Resultado
2005	OPA hostile de Gas Natural sobre Endesa	Autorizada por la Comisión Nacional de la Energía (CNE) con condiciones. Es objeto de paralización por el Tribunal Supremo.
2006	OPA de E.On sobre Endesa	Autorizada por la CNE con condiciones. La sujeción al procedimiento de autorización por la CNE (no requerido inicialmente por cuanto E.on no ejercía actividad regulada en España) motiva un procedimiento de infracción ante las Autoridades comunitarias, que termina en condena por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por infracción de la normativa comunitaria.
2007	OPA de Acciona y Enel sobre Endesa	El gobierno de Rodríguez Zapatero aprueba la OPA.
2008	OPA de Gas Natural sobre FENOSA	El gobierno de Rodríguez Zapatero aprueba la OPA.

Fuente: elaboración propia

En 2005, una empresa ajena al sector eléctrico (aunque sí era una empresa energética), Gas Natural, lanzó una OPA hostile sobre ENDESA¹¹⁷ que fue apoyada por los Gobiernos de España y de la Generalitat de Catalunya, y sobre la que se pronunciaron en contra otras Comunidades Autónomas. En la

¹¹⁷ La OPA de Gas Natural tuvo una trascendencia mediática a nivel periodístico y político, decantándose los sectores próximos al Partido Popular, de donde procedía el presidente de la compañía ENDESA, a favor de la continuidad de este último, acusando estos sectores al Gobierno de estar favoreciendo a los intereses económicos catalanes representados por La Caixa como principal accionista de Gas Natural, y en compensación por los créditos concedidos y perdonados por esta institución financiera a favor del PSC, partido del que provenía el ministro de Industria (véase, como resumen de todas las acusaciones formuladas por el Partido Popular, el relato efectuado en *Papeles FAES*, núm. 44, 04.05.2007). Por su parte, en los medios de comunicación se lanzó la idea de que para el Partido Popular “era preferible una Endesa alemana antes que catalana”, aunque ello fue objeto de desmentido por miembros de ese grupo político (vid. “Una frase polémica en busca de autor” *Público*, 01.02.2008).

etapa anterior, Gas Natural intentó una OPA sobre Iberdrola pero fue rechazada por el Gobierno del PP, y de la experiencia adquirida en ese proceso consideró que, enajenando activos a la propia Iberdrola, garantizaría el éxito de la operación.

Este intento de entrada de una fuente energética distinta en el sector eléctrico español fue un motivo de conflicto en el seno de UNESA, que rompió su unidad. El apoyo del Presidente de Iberdrola, Iñigo de Oriol, que lo era también en aquel entonces de UNESA, a la OPA de Gas Natural contra Endesa provocó que Manuel Pizarro, presidente de ENDESA, dejara de asistir a las reuniones de la Asociación al considerar una incongruencia que Oriol, que había obtenido el apoyo unánime de la patronal en el intento fallido de OPA de Gas Natural frente a Iberdrola, ahora se aliara con un adversario contra una empresa asociada. Tal ruptura se zanjó con la dimisión de Oriol de UNESA, al dejar el cargo también de presidente de la eléctrica. Rompiendo con la tradición de que la presidencia de UNESA la ejerciera uno de los presidentes de las asociadas, se eligió para el cargo a Pedro Rivero, hasta entonces vicepresidente y director general de la entidad y que no lo era de ninguna de las empresas.

Gas Natural había aprendido que debía romper la unidad de UNESA para conseguir el éxito de su operación (Ariño, 2006), cosa que se consiguió alineando en la operación a uno de sus socios, Iberdrola, contra otro, Endesa. El Gobierno decidió autorizar la operación, pese a los informes de la Comisión Nacional de Energía y de las recomendaciones de la Comisión Nacional de la Competencia.

Coincidente con las acciones judiciales emprendidas por los gestores de ENDESA contra la OPA de Gas Natural, entró en el juego como “*caballero blanco*” (aliado del gestor de la empresa sujeta a la OPA) el gran grupo energético E.On lo que dará lugar a graves conflictos del gobierno español con las autoridades de competencia de la Comisión Europea y a tirantezas con el gobierno alemán. Aunque la oferta de E.On era superior a la formulada por Gas Natural, de forma sorpresiva aparecieron dos agentes nuevos: la constructora ACCIONA y el grupo italiano energético Enel que mediante una estrategia de

compra de acciones lograron hacer fracasar la OPA de E.On, concluyendo todo este complicado proceso con un acuerdo entre ambos grupos energéticos extranjeros.

A raíz de estos movimientos corporativos, el sector eléctrico extranjero se situó en el panorama energético español (sólo se habían introducido hasta entonces en las empresas más pequeñas –ENEL en Electra del Viesgo- y EDP en Hidrocantábrico). Asimismo, se produjo la entrada determinante en el capital de las empresas eléctricas tradicionales de las empresas constructoras como ACCIONA, al que seguirá ACS, lo que supuso una distorsión en el *status quo* existente en el sector.

En resumen, aunque muy debilitada durante la crisis originada durante la OPA de Gas Natural sobre ENDESA como consecuencia de la ruptura en 2005, UNESA mantenía su papel de intermediador y de representación para formular posiciones comunes del sector ante el poder público, aun cuando los integrantes de la asociación ya no eran homogéneos (entidades de capital extranjero, del gas, construcción, como ya se ha indicado).

Por otra parte, UNESA fue sancionada por la Comisión Nacional de la Competencia¹¹⁸ al entender que iba más allá de sus funciones de patronal y que tenía una labor de “facilitador” de una conducta colusoria adoptada por sus asociadas, consistente en la obstaculización del cambio de suministrador en el mercado de la comercialización de energía eléctrica a pequeños clientes entre mayo de 2007 y junio de 2009. La CNC justificó la sanción a UNESA en la medida en que *“su contribución ha sido indispensable para la coordinación de las empresas en su seno y para la ejecución de la mayor parte de las actuaciones. Ciertamente no actúa con independencia de las empresas, sino a instancia de ellas. Pero a su vez constituye el medio sobre el que se soporta e instituye la colaboración y su intervención resulta decisiva y tiene entidad propia en el desarrollo de la conducta”*.

¹¹⁸ Resolución de 13 de mayo de 2011, expte. S/0159/09, UNESA y Asociados.

Durante esta etapa, y como hemos señalado anteriormente, se produce un cambio en la designación tradicional de los Presidentes de UNESA (tabla 8.3). Esta designación se realizaba en uno de los Presidentes de las empresas integrantes de la misma. Tras el conflicto generado por la OPA de Gas Natural sobre ENDESA, en 2006 se acordó la elección como Presidente del hasta entonces Secretario General, Pedro Rivero. Esta designación, que debería haber sido provisional, se alargó hasta finales de 2010, cuando la designación de la Presidencia de UNESA se realizó de forma más técnica e independiente de cualquiera de las entidades asociadas, no teniendo en cuenta la tradición anterior¹¹⁹.

Tabla 8.3. Presidentes y Secretarios Generales de UNESA en la etapa de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011)

Presidentes de UNESA	Secretarios Generales
Iberdrola Íñigo de Oriol e Ybarra (2002-2006) Licenciado en Derecho	Pedro Rivero Torre (1981-2006) Doctor en Economía
Pedro Rivero Torre (2006-2010) Doctor en Economía	Pascual Sala Atienza (2007- hasta la actualidad) Licenciado y doctor en Derecho
Eduardo Montes (2011- hasta la actualidad) Ingeniero Industrial	

Fuente: elaboración propia

Como comprobamos, la formación de la persona que ostenta la Presidencia de UNESA volvió en esta etapa al ámbito de la ingeniería propia del sector eléctrico. Por su parte, el cargo de Secretario General recayó sobre una persona con formación jurídica, lo que se adapta a las necesidades de conocimientos normativos de esta etapa regulatoria.

¹¹⁹ El presidente actual, Eduardo Montes, fue seleccionado por una empresa dedicada al “*head hunter*” (Vid. Primer asalto de las grandes eléctricas para renovar la cúpula de UNESA, Expansión, 13.05.2010). Hay informaciones en los medios de que se le ha solicitado al nuevo presidente reducir a la mitad los costes de la asociación (“*empezando por la plantilla, claro está, que en su día llegó a ser de 200 personas y ahora está en 79:“UNESA tendrá que reducir costes a la mitad”*”, Hispanidad.com, 14.04.2011).

Actores privados secundarios del subsector eléctrico tradicional: las asociaciones de comercializadores y distribuidores.

En esta etapa comienzan a visualizarse institucionalmente determinadas asociaciones que, si bien se constituyeron con anterioridad, toman protagonismo como consecuencia del nuevo modelo regulatorio eléctrico. Así, la LSE recogía la separación de actividades de las empresas eléctricas, distinguiendo entre las actividades de transporte, generación, distribución y comercialización. Las empresas que realizaran las actividades de transporte y distribución (actividades reguladas) debían tener como objeto social exclusivo el desarrollo de las mismas, imponiendo una separación entre dichas actividades y las relativas a la producción y comercialización¹²⁰.

Por otra parte, se pretendía dar apertura a los monopolios a través de la regulación de acceso de terceros a las redes, de modo que se fortaleciera la figura del comercializador (Muñoz, 2009) definido por la LSE como aquellas sociedades mercantiles que, accediendo a las redes de transporte o distribución, adquieren energía para su venta a los consumidores, a otros sujetos del sistema o para realizar operaciones de intercambio internacional en los términos establecidos en la presente ley. Es decir, el comercializador tiene como actividad empresarial la adquisición de la energía a los productores vendiéndola a los consumidores en régimen de libre competencia. Su remuneración (peajes) no se establece por las tarifas de la Administración, sino mediante los precios que libremente establezcan las partes contratantes. La Administración tiene la función de vigilar el coste de acceso de los terceros a las redes. No obstante, se mantiene la regulación de un tipo concreto de tarifas las denominadas tarifas de último recurso que se siguen estableciendo por la administración y que se aplican a consumidores que no están en situación de relacionarse en términos seguros y de competencia con los comercializadores.

Estas dos actividades separadas, la distribución y la comercialización, constituyen el objeto social de empresas que se agrupan para la defensa de

¹²⁰ Artículo 14 de la LSE.

sus intereses ante el actor público, dando lugar a una serie de asociaciones que formarán parte del Consejo Consultivo de la Electricidad (CCE) de la CNE:

- La Asociación de Empresas Eléctricas (ASEME) se constituyó en 1970 y es una organización profesional de ámbito estatal que agrupa, coordina y defiende los intereses de las empresas asociadas, y promueve la cooperación y colaboración entre ellas. Abarca a empresas distribuidoras de energía eléctrica con menos de 100.000 clientes, así como a las empresas comercializadoras de energía eléctrica vinculadas a dicho colectivo de distribuidores. La Asociación se integra por 100 empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica, y tenía un representante en el CCE de la CNE, en representación de las empresas distribuidoras con menos de 100.000 clientes y de las empresas comercializadoras.
- La Asociación de Distribuidoras de Electricidad (CIDE) se constituyó en 1960 con carácter regional, mediante la asociación de pequeñas distribuidoras-productoras de energía eléctrica. Posteriormente, en los años 70 del siglo XX, con objeto de representar a sus socios frente a la Administración Central y a las grandes empresas del Sector, y de esta forma aprovechar los beneficios que dimanaban de una asociación de este tipo, amplió su ámbito pasando a tener carácter nacional. Además tenía un representante en el CCE de la CNE, en representación de las empresas distribuidoras con menos de 100.000 clientes y de las empresas comercializadoras.
- La Asociación de Comercializadoras Independientes de Energía (ACIE) se constituyó en 1999 con el propósito de representar los intereses de los comercializadores independientes de energía eléctrica. Era miembro del Consejo Consultivo de Electricidad (CCE) de la CNE como representante de las comercializadoras, y está integrada por 10 empresas.

En resumen, durante esta etapa se reconoce institucionalmente nuevos actores que intermedian sus intereses con el actor público: las asociaciones de distribuidores y comercializadoras. Pero estas organizaciones forman parte de

un órgano meramente consultivo sin que esa presencia suponga más que la participación formal en el proceso de intermediación.

Actores privados periféricos del subsector eléctrico tradicional: consumidores, usuarios y ecologistas.

Como en la etapa anterior, los consumidores, usuarios y grupos ecologistas formaban parte del CCE de la CNE y eran consultados sobre las materias a las que se les sometía a informe, pero su poder de decisión era muy limitado. Las principales asociaciones con representación eran:

- La Asociación de Empresas de Gran Consumo de Energía (AEGE), que se constituyó en 1981 y está formada por las empresas que más consumo de energía realizan en sus procesos (empresas siderúrgicas, cementeras, etc.) y está presente en el CCE de la CNE en representación de los grandes consumidores industriales.
- La Asociación de Grandes Consumidores de Energía del Sector Servicios (GranCEESE), que se constituyó en 1996 con el objeto de defender los intereses de sus asociados en el campo del suministro, las tarifas eléctricas y las relaciones contractuales ante los órganos de la Administración y las empresas eléctricas. Está formada por grandes empresas del sector servicios como Mercadona, Adif, El Corte Inglés, Metro Madrid, Metro Bilbao, Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana, Aena y Telefónica España. También estaba presente en el CCE de la CNE en representación de los grandes consumidores del sector servicios.
- La Asociación de Consumidores de Electricidad (ACE), que se constituyó en 1996 con el objetivo de representar y defender los intereses de sus asociados: consumidores de energía eléctrica que desarrollan una actividad empresarial. Formaba parte del CCE de la CNE en representación de las pequeñas y medianas empresas con elevado consumo de energía.

- Los Consumidores y Usuarios, que estaban presentes también en el CCE de la CNE, a través de un representante designado por el Consejo de Consumidores y Usuarios¹²¹, siendo designado un como titular un representante de la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOO) y como suplente un representante de la Asociación General de Consumidores (ASGECO).

¹²¹ De conformidad con el Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, una de las funciones del Consejo de Consumidores y Usuarios es *“proponer y, en su caso, designar a los representantes de las asociaciones y cooperativas de consumidores y usuarios en órganos colegiados, organismos o entidades, públicas o privadas, de ámbito estatal o supranacional, en los que deben estar representados”*. *“Al inicio de cada mandato, se procederá a la representación del Consejo de Consumidores y Usuarios en los diferentes órganos en que éste tenga representación”*.

Dada la propia esencia del Consejo, la de representación, uno de los elementos que se deberá tener en cuenta a la hora de la presentación de candidaturas y su posterior designación, es que todas las organizaciones presentes en el órgano de representación y consulta de los consumidores, deberán buscar la participación de la totalidad de las organizaciones presentes en todos los órganos de participación a los que el Consejo tenga que designar sus miembros.

Sin embargo, y así lo dispone el artículo 7 del Real Decreto 894/2005, de 22 de julio, las designaciones deberán obedecer a perfiles o criterios, que por lo menos tengan en cuenta: la idoneidad, la capacidad y la experiencia necesaria de los candidatos a designar. *“Serán requisitos de los candidatos que se presenten poseer una formación adecuada respecto a la naturaleza del órgano en que se vaya a participar, pertenecer a alguna de las organizaciones representadas en el Consejo de Consumidores o Usuarios o mantener algún tipo de relación laboral o de servicio con ella, y contar con la suficiente disponibilidad para asistir a las reuniones que sean convocados”*.

A tenor de lo que se infiere de lo dispuesto en el Real Decreto, las designaciones a los órganos u organismos externos del Consejo, deberán tener en cuenta, como mínimos, lo siguiente elementos:

- o Formación y experiencia del candidato adecuada al órgano.
- o Experiencia de la organización en la materia o asuntos que son tratados en las instituciones u organismo para los que hay que realizar designaciones.
- o Disponibilidad para asistir a las reuniones, así como dar cumplimiento de la preceptiva información de los asuntos tratados en el órgano para los que han sido designados: remisión a la Secretaría del Consejo de las convocatorias y de las actas de las reuniones; elaboración de informes periódicos; solicitar criterio, en su caso, a los vocales del Consejo o a los miembros de las Comisiones Técnicas; asistir a las reuniones del Pleno a las que sean convocados para informar sobre las materias que se están estudiando o analizando; etc.
- o Criterios específicos del órgano: conocimiento del idioma o idiomas de trabajo al que el candidato será designado, disponibilidad a viajar, sufragar los gastos que conlleve la representación, etc.

Para la renovación de los cargos de representación y participación de los miembros del Consejo en otros órganos, instituciones o entidades, públicas o privadas, las diferentes organizaciones presentes en el Consejo elevarán a la presidencia, sus propuestas, para su consideración y votación por los miembros del Pleno, *“propuesta que deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios”*.

- Como representantes de los intereses ecologistas se encuentra GREENPEACE, asociación que cuenta con prestigio en la defensa del medio ambiente.

Actores privados centrales del subsector de las energías renovables: las asociaciones representativas de las distintas tecnologías.

Además de las asociaciones representativas de las energías renovables que existían en la etapa anterior (APPA, ASIF, AEE y PROTERMOSOLAR), en esta etapa se constituye una nueva asociación, la Asociación Empresarial Fotovoltaica (AEF) que se creó en 2008 como reacción al conflicto que surgió en ASIF con ocasión de las consultas que se realizaron con carácter previo a que se dictara el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre. Una parte de los socios que integraban ASIF consideraron que la Asociación estaba representando únicamente a las pequeñas empresas del sector pero no a la gran industria y formaron una nueva Asociación, AEF, integrada por trece de los mayores grupos fotovoltaicos.

Este mismo razonamiento, de falta de representación, dio lugar a que en 2010 (al mismo tiempo que el actor público acuerda restringir el sistema de retribución de las energías renovables a través de una serie de Decretos Leyes) surgiera una nueva asociación, la Asociación Nacional de Productores de Energías Renovables (ANPER)¹²² que reúne a unas 3.600 empresas sobre todo de la tecnología fotovoltaica.

Durante la primera etapa de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008) en el subsector de las renovables hubo un gran desarrollo tecnológico y el poder público las fomentó a través de un sistema de primas. Como consecuencia existe un mercado muy fragmentado con asociaciones empresariales distintas para cada tecnología que compiten entre

¹²² En 2011, se crea la Unión Española Fotovoltaica (UNEF) como Federación que integraba a las asociaciones comunes a dicha tecnología: AEF, ANPER, APPA-fotovoltaica y ASIF. Estas asociaciones fotovoltaicas mantenían su condición de asociaciones representativas del sector.

sí. La estructura de estos actores privados en el subsector de las energías renovables es de fragmentación y conflicto. Las empresas de este subsector son numerosas, y los intereses se organizan según la tecnología utilizada por dichas empresas, dando lugar a que sean cinco las Asociaciones que intermedien con el actor público, lo que no es conveniente para el subsector. El número de empresas que están incluidas en este subsector también es elevado (ver tabla 8.4) a diferencia de las cinco grandes empresas eléctricas tradicionales.

Además, los conflictos internos de las asociaciones (los intereses fotovoltaicos están representados por cuatro asociaciones- APPA, ASIF AEF y ANPER-) así como los producidos entre ellas a lo largo de la segunda etapa de esta fase (2008-2011), es decir, tras el inicio de la crisis económica, hace que no tengan una posición común respecto a la regulación del actor público. La debilidad del subsector renovable se contrapone con la fortaleza del subsector tradicional, ya que UNESA, aún con sus conflictos y tensiones internas, se mantiene como la única Asociación representativa de los intereses eléctricos tradicionales. Esta característica se manifestará en la regulación que se desarrolle en esta etapa, sobre todo, tras la crisis económica.

Tabla 8.4. Afiliación en las asociaciones representativas de empresas de energías renovables (2011)

Asociaciones de empresas de energías renovables	Nº empresas afiliadas en 2011
Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA)	614
Asociación Empresarial Eólica (AEE)	210
Asociación de la Industria Fotovoltaica (ASIF)	427
Asociación Empresarial Fotovoltaica (AEF)	26
Asociación Española de Industria Solar Termoeléctrica (PROTERMOSOLAR)	93
Asociación Nacional de Productores de Energías Renovables (ANPER)	3.600

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por los portales en Internet de las entidades representativas

Otra de las peculiaridades de estas Asociaciones es que en su seno también conviven filiales de empresas eléctricas tradicionales, así como empresas

constructoras y entidades financieras (tabla 8.5). Esta confluencia también será una fuente de conflicto en dichas organizaciones que, en algunos casos, se saldará con la expulsión de la filial eléctrica tradicional de dicha organización. (Iberdrola Renovables fue expulsada de PROTERMOSOLAR en octubre de 2011 por sus críticas a las energías renovables y, en particular, por unas declaraciones en las que reclamaba al gobierno que frenase la construcción de nuevas centrales termosolares por ser económicamente ineficientes y evitar así la existencia de una burbuja como la fotovoltaica).

Tabla 8.5. Participación de las empresas eléctricas tradicionales, constructoras y entidades financieras en las asociaciones del subsector de energías renovables (2011)

Asociación	Constructoras	Eléctricas tradicionales	Entidades financieras	Otras
APPA	ACCIONA	ENDESA UNIÓN FENOSA IBERDROLA	Caixa Catalunya Banco Sabadell	SNIACE (papelera). BP (Petrolera). GARRIGUES (Asesoría legal).
AEE	ACCIONA ISOLUX	E.ON IBERDROLA	Caixa Catalunya La Caixa	GARRIGUES (asesoría legal). CASTROL (carburantes). BASF (Química)
ASIF	ACCIONA (Grupo Entrecanales) FCC	ENDESA IBERDROLA	No se especifica	DELOITTE (servicios profesionales). KPGM (servicios profesionales). Instituto para la Diversificación Energética (socio de honor). Ministerio de Vivienda (socio de honor). Institut Català d'Energia (socio de honor).
PROTERMOSOLAR	ACCIONA ACS FCC	E.ON ENEL IBERDROLA GAS NATURAL FENOSA HC	No se especifica	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos facilitados por los portales en Internet de las entidades representativas.

En resumen, los actores privados centrales del subsector de las energía renovables se caracterizan por su fragmentación y conflicto interno, lo que condicionará las relaciones con el actor público en la intermediación de sus intereses.

Actores privados secundarios del subsector de las energías renovables: las asociaciones de autoprodutores.

En la primera etapa de esta fase (2004-2008) se dio protagonismo a la autoproducción de energía y se constituyó, en 2006, la Asociación Española de Cogeneración (ACOGEN) fruto de la integración de la Asociación de Autogeneradores de Energía Eléctrica, la Associació Catalana de Cogeneradors y la Asociación de Promotores de Plantas de Cogeneración de Galicia. Integra a 118 grupos industriales cogeneradores, tres grandes sectores industriales (ASPAPEL, HISPALYT y ASCER) y treinta empresas de servicios y suministradoras de bienes de equipo.

Los socios de ACOGEN representan a más de 5.000 MW de potencia instalada en cogeneración en nuestro país. Su finalidad es fomentar y apoyar la cogeneración en todo el territorio español y en los ámbitos que fuere necesario, defendiendo los intereses de las instalaciones existentes y promoviendo la construcción de nuevas plantas.

Actores privados periféricos del subsector de las energías renovables: las asociaciones de consumidores y usuarios y los representantes de intereses ecologistas.

El nexo común entre el subsector eléctrico tradicional y el de las energías renovables se encuentra en las asociaciones de consumidores y usuarios y los representantes de intereses ecologistas. Las asociaciones y organizaciones son las mismas en ambos subsectores (y a ellas nos remitimos) pero, a diferencia del subsector eléctrico tradicional, en el subsector renovable estos actores privados, si bien continúan teniendo la condición de periféricos, tienen

una posición y objetivos más en consonancia con los intereses de éstos que con los del subsector eléctrico tradicional, ya que:

- Los consumidores y usuarios tienen como objetivo que no suba la tarifa eléctrica y que el suministro sea seguro y asequible a todos. Para ello solicitan que la administración intervenga en las situaciones de dominio de las empresas eléctricas tradicionales y que promuevan fuentes de energía más baratas y limpias.
- Uno de los objetivos de los intereses ecologistas en la política energética es que ésta debe respetar el medio ambiente y que a través del fomento y apoyo a las energías renovables es posible disminuir el consumo de energías fósiles y, por tanto, mejorar ese medio ambiente. Además su postura es contraria a las empresas eléctricas tradicionales porque consideran que éstas no son transparentes a la hora de fijar los costes y la tarifa eléctrica, y al entender que las energías renovables no son tan caras como el sector tradicional pretende hacer creer a la opinión pública.

Para concluir este apartado sobre los actores privados, es interesante comparar los actores privados centrales que existían en 1997, antes del nuevo modelo eléctrico y del proceso de liberalización, y en 2011, cuando ya se han desplegado los efectos de dicho proceso. De la tabla 8.6 se desprende que los actores privados centrales que han aumentado durante este periodo de tiempo se han centrado en el subsector de las energías renovables (de 1 asociación en 1997 a 6 en 2011) permaneciendo un único actor privado central en el sector eléctrico tradicional. Por tanto, la fragmentación se ha producido no en todo el sector eléctrico, sino sólo en el subsector de las energías renovables.

Tabla 8.6. Comparativa actores privados centrales entre 1997-2011

1997	2011
UNESA	UNESA
APPA	APPA , AEE, ASIF, AEF PROTERMOSOLAR ANPER

Fuente: Elaboración propia

3. Concentración de poder y autonomía del Estado

En esta fase de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero, el Ministerio (que en todo momento se denomina de Industria, Turismo y Comercio) se mantiene como actor público central de la política eléctrica, ya que es el actor que la diseña y planifica, tanto en el subsector tradicional como en el renovable. Asimismo, como actores secundarios continúan la CNE, y la Comisión Nacional de la Competencia; el IDAE colabora en mayor medida en la planificación del subsector renovable y en gestión de las ayudas a las mismas. Asimismo, las Comunidades Autónomas mantienen su condición de actores secundarios por cuanto, a pesar de los nuevos Estatutos de Autonomía, son consultados en el proceso de diseño y planificación de la política, e implementan determinados aspectos de la misma. Por otra parte, entraría también como actor periférico en el sector, el Ministerio con competencias en materia de medio ambiente, ya que debe emitir informes sobre la compatibilidad con los indicadores medioambientales de determinada planificación e instalaciones, tanto tradicionales como renovables. Por último, se mantienen como actores para-públicos el Operador del Mercado y el Operador del Sistema, que son empresas privadas que realizan funciones públicas para el conjunto del sistema eléctrico, y se incorpora la Oficina de Cambios de Suministrador (OCSUM), que también es una sociedad mercantil a la que el Gobierno puede encomendar funciones de gestión directa de los cambios de suministrador.

El actor público central: el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

La configuración del actor público central durante la etapa de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) se caracteriza por su estabilidad organizativa y por el mantenimiento de funciones y órganos administrativos, aunque con algunas modificaciones.

Tras las elecciones de 2004, la competencia en materia de energía pasa del Ministerio de Economía al Ministerio de Industria Turismo y Comercio. Como puede apreciarse, la denominación del Departamento Ministerial no contiene el

término “*energía*” que en otras fases sí constaba, entendiendo que se integraba dentro del concepto más amplio de “*industria*”.

Durante la primera etapa de esta fase (2004-2008) la organización administrativa del actor público central en cuanto a la competencia de energía se simplifica¹²³, ya que no se crea una Secretaría de Estado sobre la materia, sino que, dependiendo directamente del Ministro, se constituye una Secretaría General de Energía, de quien dependerá el IDAE y la CNE, un Gabinete Técnico, así como una Dirección General de Política Energética y Minas. De esta Dirección General dependen, entre otras, la Subdirección General de Energía Eléctrica y la Subdirección General de Planificación Energética.

Esta estructura administrativa se modificó tras las elecciones de 2008, y mediante el Real Decreto 1182/2008, de 11 de julio¹²⁴, aunque se mantuvo la Secretaría General de Energía, de la que dependía un Gabinete Técnico, la Subdirección General de Relaciones Energéticas Internacionales, la Subdirección General de Planificación Energética y Seguimiento y la Dirección General de Política Energética y Minas. De esta Dirección General dependía la Subdirección General de Energía Eléctrica. Además, se adscribe al Ministerio, a través de la Secretaría General de Energía, el IDAE, la CNE y ENRESA¹²⁵, y el Ministerio ostentará el protectorado de la Fundación Ciudad de la Energía (CUIDEN)¹²⁶

¹²³ Mediante el Real Decreto 1554/2004, de 25 de junio, se desarrolla la estructura organizativa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (BOE núm. 154, de 26 de junio de 2004).

¹²⁴ BOE número 171, de 16 de junio de 2008.

¹²⁵ ENRESA es una empresa eléctrica constituida en 1984 para el almacenamiento y gestión de residuos radiactivos.

¹²⁶ La Fundación Ciudad de la Energía se creó en 2006 para ejecutar programas de I+D+i relacionados con la energía y el medio ambiente y contribuir al desarrollo económico de la comarca de El Bierzo (provincia de León).

En 2009 la estructura del Ministerio se modificó mediante el Real Decreto 1038/2009, de 29 de junio¹²⁷, creando una Secretaría de Estado de Energía, y estableciendo que las referencias a la Secretaría General de Energía se entenderán relativas a aquella, manteniendo el resto de unidades y órganos administrativos con sus funciones inalteradas.

Esta estabilidad organizativa contrastaba con el grado de conflicto que en el subsector eléctrico tradicional supuso el lanzamiento de las OPA's a las que hemos hecho referencia anteriormente, así como el surgido, sobre todo, con el subsector renovable, tras el estallido de la crisis económica en 2008. La abundante y prolija regulación producida durante esta fase intenta ser una respuesta al grado de conflicto en el sector; entre la numerosa normativa que se produce en esta fase, destacamos la siguiente, agrupada por las cuestiones más relevantes que tratan de resolver:

1. Normativa básica del sector eléctrico¹²⁸.

Dos normas esenciales configuran el sector eléctrico en esta fase, la primera dictada durante el primer mandato de Rodríguez Zapatero y la segunda ya en plena crisis económica y a las puertas de concluir su segundo mandato.

¹²⁷ El Real Decreto 1038/2009, de 29 de junio (BOE número 157, de 30 de junio de 2009) modifica el Real Decreto 1182/2008 por el que se establecía la estructura básica del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

¹²⁸ Además de estas dos leyes básicas, en esta fase se dictaron numerosas normas, algunas de carácter muy técnico, con el objeto de regular el mercado eléctrico. Podemos destacar el Real Decreto- Ley 3/2006 de 24 de febrero, por el que se modifica el mecanismo de casación de las ofertas de venta y adquisición de energía presentadas simultáneamente al mercado diario e intradiario de producción por sujetos del sector eléctrico pertenecientes al mismo grupo empresarial; el Real Decreto 1454/2005, de 2 de diciembre, por el que se modifican determinadas disposiciones relativas al sector eléctrico; el Real Decreto 222/2008, de 15 de febrero, por el que se establece el régimen retributivo de la actividad de distribución de energía eléctrica; el Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica; el Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio, por el que se regula la Oficina de Cambios de Suministrador; y la Resolución de 19 de noviembre de 2009, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de noviembre de 2009, por el que se procede a la ordenación de los proyectos o instalaciones presentados al registro administrativo de preasignación de retribución para las instalaciones de producción de energía eléctrica, previsto en el Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.

La primera norma es la Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003¹²⁹, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

- Con objeto de asegurar, entre otros, un acceso eficaz y no discriminatorio a las redes de los distribuidores, se reforma la configuración de la actividad de distribución en la Ley del Sector Eléctrico. La actividad de suministro a tarifa deja de formar parte de la actividad de distribución el 1 de enero de 2009. Para evitar imponer una carga administrativa y financiera desproporcionada a las pequeñas empresas de distribución, tal como contempla la directiva, se exime a los pequeños distribuidores, de menos de 100.000 clientes, de los requisitos de separación legal y funcional de actividades.
- A partir del 1 de enero de 2009 el suministro pasa a ser ejercido en su totalidad por los comercializadores en libre competencia, y son los consumidores de electricidad quienes eligen libremente a su suministrador. Se adaptan todos los derechos y obligaciones de los comercializadores y distribuidores al nuevo orden establecido, teniendo en cuenta que el distribuidor deja de suministrar a tarifa y considerando, además, el nuevo concepto de suministrador de último recurso. En esta línea destacar que se

¹²⁹ La Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, estableció nuevas normas comunes para completar el Mercado Interior de la electricidad y deroga la Directiva 96/92/CE, introduciendo modificaciones significativas. En concreto, introduce nuevas medidas para garantizar unas condiciones equitativas en el ámbito de la generación y para reducir el riesgo de que aparezcan posiciones dominantes y comportamiento abusivo, garantizando así tarifas de transporte y distribución no discriminatorias mediante un acceso a la red basado en tarifas publicadas antes de su entrada en vigor, y velando por la protección de los derechos de los pequeños clientes y de los clientes vulnerables y la publicación de información sobre las fuentes de energía para producción de electricidad, así como referencia a las fuentes, cuando estén disponibles, que faciliten información sobre su impacto medioambiental. Para completar el mercado interior de la electricidad, introduce un adelanto en el calendario de apertura de los mercados y establece la organización y funciones de los gestores de redes de transporte o distribución para asegurar que los consumidores puedan acceder a la red en condiciones no discriminatorias. Además para garantizar la no discriminación, una auténtica competencia y un funcionamiento eficaz del mercado, la Directiva establece un mismo conjunto mínimo de competencias que deben asumir las autoridades de todos los Estados Miembros.

refuerzan las obligaciones en relación con la formalización de contratos de los consumidores y el mantenimiento de las bases de datos de puntos de suministro, que garantizan el acceso en igualdad de condiciones.

- Se adopta un enfoque progresivo a fin de que las empresas puedan adaptarse y garantizar que se establezcan las medidas y regímenes adecuados para proteger los intereses de los consumidores y asegurar que estos tengan un derecho real y efectivo de elección de su suministrador. Así, se mantiene el suministro a tarifa hasta el 1 de enero de 2009 y es a partir de esta fecha cuando se crean las tarifas de último recurso, que son precios máximos establecidos por la Administración dirigido a determinados consumidores, para quienes se concibe el suministro eléctrico como servicio universal, tal como contempla la Directiva. Esta actividad se realizara por las empresas comercializadoras a las que se imponga tal obligación, quienes deberán llevar a cabo la actividad con separación de cuentas, diferenciada de la actividad de suministro libre.
- Para dar cumplimiento a la exigencia de la separación que, en relación con los gestores de las redes de transporte y operadores del sistema, contempla la Directiva respecto a actividades de compraventa de energía eléctrica, se incluye el mandato de dar solución a los contratos suscritos por Red Eléctrica de España, S. A. en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la Ley del Sector Eléctrico, de tal forma que dicha sociedad deje de ser responsable de su gestión.
- Se incluyen expresamente las obligaciones de información y publicidad de cuentas de las empresas con el detalle que establece la Directiva y se contemplan las medidas de separación funcional y de gestión entre las diferentes actividades¹³⁰.

¹³⁰ Como señala Muñoz (2009), la Directiva de 2003 había justificado la separación de las diferentes actividades que conforman el sistema eléctrico en motivos de transparencia, para evitar subvenciones cruzadas, es decir, la traslación de parte de los resultados de las actividades más eficientes y rentables a las que son menos dentro de un mismo grupo de empresas en las que dichas actividades aparecen integradas. En la anterior Directiva de 1996 esa transparencia se centraba en la separación contable entre las diferentes actividades que atendía una sola empresa. En esta Directiva de 2003 se impone la separación del operador del

- Se faculta al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para aprobar los precios de las tarifas y los peajes de acceso, y al Gobierno para que establezca una metodología de cálculo de las tarifas y peajes de acceso, añadiendo el detalle de los costes que deben incluir, de tal forma que cada servicio cubra los costes que provoca.
- Se realiza una diferenciación en la red de transporte, en la que se introduce una separación entre transporte primario y secundario, y se redistribuyen y clarifican las competencias administrativas para la autorización de estas instalaciones, estableciendo la competencia de la Administración General del Estado para la autorización de las mismas. Además el régimen económico de las acometidas eléctricas se asigna a las Comunidades Autónomas dentro de los límites básicos que establezca el Gobierno.
- Como actividad regulada que es el transporte, con carácter de monopolio natural, se asigna en régimen de exclusividad esta figura de transportista a una única sociedad.
- Para diferenciar las funciones destinadas a asegurar el suministro de energía eléctrica, se crea una unidad orgánica específica encargada de desarrollar las funciones de operador del sistema y gestor de las redes de transporte dentro de Red Eléctrica de España, S. A. Esta medida adicional garantiza la independencia funcional y de gestión de esta actividad, de la actividad que Red Eléctrica de España, S. A. ejerce como transportista.

sistema de transporte, y también la separación de la contabilidad del transporte de la demás actividades del grupo de empresas al que pertenece el transportista. De las posibles alternativas para conseguir esta separación (separación jurídica, contable, funcional y de propiedad) las Directivas comunitarias no han propuesto una separación de propiedad de la diferentes empresas que desarrollan actividades dentro del sistema eléctrico, ya que esta operación ha sido considerada demasiado radical por algunos Estados miembros.

- Como complemento al objetivo que persigue la Directiva de acceso eficaz y no discriminatorio a las redes de los distribuidores, se crea la Oficina de Cambios de Suministrador (OCSUM), una sociedad independiente responsable de la supervisión y, en su caso, gestión centralizada de las comunicaciones y registro formal de los cambios de suministrador de energía eléctrica. Esta Oficina, para el ejercicio de sus funciones, tendrá acceso a las bases de datos de puntos de suministro de las empresas.
- Se introducen cambios en la Ley que permiten mejorar la competencia y el funcionamiento eficaz del mercado, teniendo en cuenta la creación del Mercado Ibérico de la Electricidad, y las reformas efectuadas en el Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas para el impulso de la productividad y para la mejora de la contratación pública y en el Real Decreto 1454/2005, de 2 de diciembre, por el que se modifican determinadas disposiciones relativas al sector eléctrico. Entre otros, se adaptan las posibilidades de contratación y de actuación de los agentes en el mercado. Se elimina la figura de agente externo, que pasa a ser incluida en la figura de comercializador. Se flexibilizan los requisitos para realizar intercambios intracomunitarios en línea con los avances del mercado interior de la electricidad y se refuerzan las obligaciones del Operador de Sistema en su función de gestor de transporte y de garantía de seguridad de suministro. Asimismo, se reestructura la financiación del operador del mercado y se modifica el régimen sancionador con objeto de adaptarlo a las nuevas obligaciones establecidas.

La segunda norma básica es la dictada en plena crisis económica, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que se enmarcaba dentro de las actuaciones de la “*Estrategia para una economía sostenible*”, aprobada por el Consejo de Ministros en noviembre de 2009, y que aborda una reforma del modelo energético dentro del ámbito de la sostenibilidad ambiental:

- Recoge los grandes principios aplicables en la materia, esto es, la garantía de la seguridad del suministro, la eficiencia económica y el respeto al medio ambiente, así como los objetivos nacionales para 2020 sobre ahorro y

eficiencia energética y sobre utilización de energías renovables, coherentes con los establecidos en la Unión Europea y de los que se deriva un modelo energético que, mediante los instrumentos de planificación previstos en la propia Ley, buscará aumentar la participación de las energías renovables, reforzar la previsibilidad y la eficiencia de las decisiones de política energética, en especial del marco de incentivo, y reducir la participación de las energías con mayor potencial de emisiones de CO₂.

- Por otra parte, se impulsa la cooperación entre Administraciones Públicas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Energía, y se fomenta la investigación, el desarrollo y la innovación en materia de energías renovables y ahorro y eficiencia energética, con atención especial a nuevas obligaciones para las Administraciones Públicas. Se adoptan medidas para que la información llegue a los usuarios y que éstos puedan conocer los costes del modelo de suministro energético y su composición.

En resumen, el contenido de estas dos normativas básicas confirman la distinción que hemos realizado en el sector eléctrico al separar el subsector eléctrico tradicional y el subsector de las energías renovables.

2. Normativa relacionada con el la llamada “función 14ª” de la CNE.

La así denominada “función 14ª” de la CNE ha jugado un papel importante en los procesos de concentración empresarial que se produjeron en España desde 2000 hasta 2008. Dicha función consiste en¹³¹:

“Decimocuarta. Autorizar las participaciones realizadas por sociedades con actividades que tienen la consideración de reguladas en cualquier entidad que realice actividades de naturaleza mercantil. Sólo podrá denegarse las autorizaciones como consecuencia de la existencia de riesgos significativos o efectos negativos, directos o indirectos, sobre las actividades reguladas en esta Ley, pudiendo por estas razones dictarse

¹³¹ Disposición Adicional 11ª, 3º.1 de la LH.

autorizaciones que expresen condiciones en las cuales puedan realizarse las mencionadas operaciones.

Decimoquinta. Informar preceptivamente sobre las operaciones de concentración de empresas o de toma de control de una o varias empresas energéticas por otra que realice actividades en el mismo sector cuando las mismas hayan de ser sometidas al Gobierno para su decisión, de acuerdo con la legislación vigente en materia de competencia.”

Como podemos comprobar en la disposición decimocuarta se otorgaba a la CNE una de las pocas facultades decisorias, aunque esa autorización podía recurrirse en alzada ante el Ministerio. En cambio, en la disposición decimoquinta, se establece una simple función consultiva en los casos señalados en la misma.

Esta configuración de la función 14ª sería modificada pocos días después de que la empresa alemana E.On lanzara una OPA sobre ENDESA, como oferta competitiva frente a la planteada anteriormente por Gas Natural, S.A. La modificación se realizó a través del Real Decreto Ley 4/2006, de 24 de febrero¹³², por el que se amplía el ámbito objetivo de la función, es decir, aquellos supuestos que tienen que ser materia de supervisión y control por la CNE. Alcanzaba a cualquier empresa que adquiriera o sea adquirida (en más de un 10%) y desarrolle alguna de las actividades mencionadas, entre las que se incluyen las centrales nucleares, térmicas de carbón, sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares, almacenamiento de gas natural o gasoductos internacionales, y la que “*pueda implicar una relación de sujeción especial*”. A todas ellas se las calificó como *estratégicas*, en el sentido de que podían afectar a la *seguridad y el suministro*. Además se ampliaron las causas por las que se podía otorgar o denegar la autorización: protección del interés general,

¹³² El Congreso de los Diputados acordó convalidarlo en la Sesión de 23 de marzo de 2006 (BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2006).

garantía de un adecuado mantenimiento de los objetivos de política sectorial, seguridad pública o activos considerados estratégicos.

La Comisión Europea abrió un procedimiento de infracción a España por la ampliación de las competencias de la CNE y que ello restringiese indebidamente la libre circulación de capitales y el derecho de establecimiento consagrados en el Tratado de la Unión Europea.

Por su parte, la CNE aplicó la nueva regulación cuando autorizó con 19 condicionantes la OPA de E.On sobre ENDESA. Dicha autorización fue recurrida en alzada ante el Ministerio, tanto por E.On como por ENDESA y se resolvió anulando gran parte de las condiciones impuestas por la CNE, flexibilizando otras y manteniendo las más directamente vinculadas a la seguridad. Además, la Comisión Europea declaró¹³³ que España había violado el Reglamento comunitario de concentraciones con la mayoría de las condiciones impuestas por la CNE. Este conflicto llegó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea quien en su Sentencia de 17 de julio de 2008 condenó al Reino de España.

Pero antes de que esta Sentencia fuera dictada, la CNE se pronunció de nuevo en base a la función 14ª en el proceso de adquisición y OPA conjunta de Enel y ACCIONA que habían sustituido a E.On como adquirentes de UNESA (Ariño, 2009):

- En una primera fase, la CNE autorizó la adquisición de una participación superior al 10% del capital de ENDESA (pero hasta un porcentaje que no exigiese la formulación de una OPA) con una serie de condiciones que fueron recurridas por ésta ante el Ministerio. El recurso se estimó parcialmente, eliminando unas condiciones pero manteniendo otras.
- Por otra parte, después de esta autorización inicial, Enel junto con ACCIONA, lanzaron una OPA sobre las acciones de ENDESA que todavía

¹³³ La declaración se realizó el 25 de agosto de 2006 (Ariño, 2009).

no poseían. La CNE autorizó la operación con unas condiciones que de nuevo fueron impugnadas ante el Ministerio, y algunas de ellas eliminadas. De nuevo, la Comisión Europea, que se consideraba competente por tratarse de una concentración de dimensión comunitaria, declaró incompatibles algunas de las condiciones impuestas.

Como vemos, la modificación de la regulación sobre la función 14ª de la CNE fue causa de conflictos en esta fase, no sólo dentro del sector eléctrico, sino entre el nivel nacional y el europeo.

3. Normativa relacionada con el déficit del sistema eléctrico.

La diferencia entre la tarifa regulada (es decir, los peajes que fija la Administración y que pagan los consumidores) y los precios de la energía (es decir, los costes reales asociados a las actividades reguladas y al funcionamiento del sistema eléctrico) ha dado lugar a lo que se conoce como “*déficit del sistema eléctrico*”, que es percibido por el actor público como uno de los problemas más importantes del sector, máxime tras la crisis financiera internacional producida en 2008.

Todo ello hace que mediante el Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril, se adopten determinadas medidas en el sector energético y se apruebe el llamado “*bono social*.” El objetivo de esta norma es diverso:

- Por una parte, prevé regular de forma estructurada la financiación de los déficits y el régimen jurídico del déficit tarifario. En normativas anteriores se permitió que el reconocimiento de los derechos de cobro de ese déficit de tarifa se pudiera ceder a terceros y obtener la liquidez necesaria para que las empresas eléctricas pudieran desarrollar con normalidad las actividades que les son propias. No obstante, los mecanismos de financiación por medio de subasta gestionados por la CNE no fueron suficientes para aportar esa liquidez, dado el contexto de crisis de los mercados financieros. Por ello, esta normativa prevé la cesión de los correspondientes derechos de cobro a un fondo de titulización, el Fondo de Titulización del Déficit del

Sistema Eléctrico (FADE), que emitirá sus correspondientes pasivos por medio de un mecanismo competitivo en el mercado financiero con la garantía del Estado.

La sociedad gestora del fondo de titulización sería designada por una Comisión Interministerial que se creó mediante el Real Decreto 1301/2009, de 31 de julio, y que estaba compuesta por dos representantes del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y dos representantes del Ministerio de Economía y Hacienda.

- Los representantes del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio eran el Secretario de Estado de Energía, que también era el Presidente de la Comisión, y el Director General de Política Energética y Minas.
 - Los representantes del Ministerio de Economía y Hacienda eran el Secretario de Estado de Economía, que actuaba como vicepresidente, y la Directora General del Tesoro y Política Financiera. El Secretario, con voz pero sin voto, era el Subdirector General de Energía Eléctrica.
- En segundo lugar establece lo que se conoce como “bono social” mecanismos adicionales de protección para colectivos vulnerables, imponiendo una obligación de servicio público, en el sentido del artículo 3 de la Directiva 2003/54/CE, a las comercializadoras de último recurso para que el tránsito a las tarifas de último recurso pueda ser realizado de una forma razonable para todos.

La inminencia de la entrada en vigor del nuevo sistema de suministro y de tarifas de último recurso podría implicar que los consumidores más vulnerables sean los que soporten la mayor carga asociada a la eliminación del déficit de tarifa. La protección extemporánea impediría la suavidad del cambio por lo que se vio la necesidad de la puesta en marcha de forma inminente de un bono social para proteger la seguridad jurídica y confianza

legítima de los consumidores más desprotegidos. La financiación de este bono social será compartida por las empresas titulares de instalaciones de generación del sistema eléctrico. Ante la puesta en marcha de la tarifa de último recurso el 1 de julio de 2009, se regula de forma transitoria el mecanismo de financiación del déficit y del bono social.

- Por último, dada la creciente incidencia del régimen especial sobre el déficit de tarifa (en particular, las energías renovables), se establecen mecanismos respecto al sistema retributivo de las instalaciones del mismo. La tendencia de estas tecnologías, podría poner en riesgo, en el corto plazo, la sostenibilidad del sistema, tanto desde el punto de vista económico por su impacto en la tarifa eléctrica, como desde el punto de vista técnico, comprometiendo además, la viabilidad económica de las instalaciones ya finalizadas, cuyo funcionamiento depende del adecuado equilibrio entre generación gestionable y no gestionable. Así, se consideraba necesario adoptar una medida de urgencia que garantizara la necesaria seguridad jurídica a aquellos que han realizado inversiones, y pusiera las bases para el establecimiento de nuevos regímenes económicos que propiciaran el cumplimiento de los objetivos pretendidos: la consecución de unos objetivos de potencia por tecnología a un coste razonable para el consumidor y la evolución tecnológica de las mismas que permitan una reducción gradual de sus costes y por consiguiente su concurrencia con las tecnologías convencionales.

La regulación del régimen especial mantenida hasta ese momento no establecía mecanismos suficientes que permitieran planificar las instalaciones de este tipo de energías, ni el montante y la distribución en el tiempo de las primas de retribución y, por tanto, el impacto en los costes que se imputan al sistema tarifario. La medida prevista en el Real Decreto-Ley, mediante la creación del Registro de pre-asignación de retribución, podría corregir la situación descrita más arriba desde el mismo momento de su entrada en vigor. Permitiría conocer en los plazos previstos en el Real Decreto-Ley, las instalaciones que actualmente, no sólo están proyectadas, sino que cumplen las condiciones para ejecutarse y acceder al sistema

eléctrico con todos los requisitos legales y reglamentarios, el volumen de potencia asociado a las mismas y el impacto en los costes de la tarifa eléctrica y su calendario. En cualquier caso, la normativa asegura que se respetaban los derechos y expectativas de los titulares de las instalaciones, configurándose las cautelas precisas y previéndose un régimen transitorio necesario para la adaptación.

A pesar de estas medidas (que se consideraban suficientes para que se cumpliera el objetivo de no aparición de nuevo déficit eléctrico a partir de 2013), y como consecuencias de una serie de circunstancias (caída significativa de la demanda, el incremento de producción eléctrica a partir de fuentes renovables primadas) los límites anuales máximos de déficit, establecidos en dicha normativa, no se cumplieron. Por ello se elevaron los límites máximos de déficit mediante el Real Decreto-Ley 14/2010, de 23 de diciembre, y se adoptaron una serie de medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario:

- Para reducir los costes imputables a la tarifa se estableció que las empresas productoras del régimen ordinario financiaran el Plan de acción 2008-2012¹³⁴.
- Además, esa reducción de costes también afectó a los productores de régimen especial que debían realizar una contribución para mitigar los sobrecostes del sistema, contribución que debía ser proporcional a las características de cada tecnología, a su grado de participación en la generación de esos sobrecostes y al margen existente en la retribución cuya rentabilidad razonable queda en todo caso garantizada. Por ello, teniendo en cuenta el ritmo de crecimiento de las instalaciones fotovoltaicas, y salvaguardando el principio de suficiencia de su retribución, por la especial incidencia

¹³⁴ Aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005, por el que se concretan las medidas del documento de "*Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 2004-2012*".

que los desvíos en las previsiones de generación de esta fuente energética producen en el déficit tarifario, se estableció con carácter general la posibilidad de limitar las horas equivalentes de funcionamiento con derecho al régimen económico primado que tuvieran reconocido. De este modo se fijan expresamente dichos valores de referencia de acuerdo con los valores utilizados para el cálculo de su retribución establecidos en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 y los reflejados en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, teniendo en cuenta la zona solar climática donde se ubique la instalación, de acuerdo con la clasificación de zonas climáticas según la radiación solar media en España establecidas en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

- La volatilidad de los mercados financieros impidió que el Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico, previsto en el Real Decreto Ley 6/2009 de 30 de abril, se constituyera y se llevara a cabo la primera emisión. En consecuencia, al estar condicionado el otorgamiento de aval de la Administración General del Estado en dicho Fondo a la constitución del mismo, las cantidades previstas a tal fin en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 no se otorgaron y debían incluirse en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Por otro lado, el incremento en la cifra de déficit previsto para el año 2011 así como la cifra de déficit de ingresos del sistema de liquidaciones eléctrico para 2010, establecidos en Real Decreto-Ley, elevaban las necesidades reales de financiación del Fondo en 3.500 millones de euros más. En consecuencia, era necesario incrementar en 17.000 millones de euros la cifra prevista en el artículo 49. 1 y 2 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, con el fin de que durante dicho ejercicio, sin demora, se pudiera otorgar aval en garantía de dichas obligaciones hasta un máximo de 22.000 millones de euros.

En resumen, el problema del déficit del sistema eléctrico se abordó en diversa normativa específica, y se encontraba en la agenda gubernamental durante toda esta etapa de gobierno. No obstante, como veremos en la siguiente fase, no pudo resolverse con las medidas e instrumentos aplicados para ello por el actor público. Como peculiaridad, en esta fase entra en la arena pública el Ministerio de Hacienda, a través de la Comisión Interdepartamental para designar la sociedad gestora del Fondo de Titulización, y su presencia y protagonismo en el sector eléctrico se incrementará en la fase siguiente.

4. Normativa relacionada con el subsector de las energías renovables.

Durante esta etapa son numerosas, y en ocasiones contradictorias, las normas que regulan el subsector de las energías renovables. Entre ellas podemos señalar las siguientes:

- A través del Real decreto 616/2007, de 11 de mayo, sobre fomento de la cogeneración, se incorporó el contenido de la Directiva 2004/8/CE¹³⁵, que tiene por objeto la creación de un marco para el fomento de la cogeneración de alta eficiencia de calor y electricidad basado en la demanda de calor útil y en el ahorro de energía primaria, incrementando la eficiencia energética y mejorando la seguridad del abastecimiento. Poco después se aprobó por el actor público el llamado “*Reglamento sobre el Fomento de la Cogeneración*”¹³⁶ que encomienda al Ministerio la elaboración de los criterios generales de actuación para su promoción y la coordinación con la Comisión Europea en las comunicaciones relativas a su fomento. En este

¹³⁵. La Unión Europea se propuso como medida de ahorro y eficiencia energética, el fomento de la cogeneración de alta eficiencia, a través de la Directiva 2004/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, de Fomento de la Cogeneración. En esta norma se define la cogeneración de alta eficiencia como aquella que permite ahorrar energía mediante la producción combinada, en lugar de separada, de calor y electricidad. Se considera que hay cogeneración de alta eficiencia cuando el ahorro energético es superior al 10%. Para fomentar la cogeneración esta Directiva insta a los Estados Miembros a aprobar Planes de Fomento, utilizar medidas de apoyo y revisar y simplificar el marco normativo.

¹³⁶ Mediante Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo.

sentido, el Ministerio aprobó el “*Análisis potencial de cogeneración de alta eficiencia en España 2010-2015-2020*”.

- Con el objetivo de que al menos el 29,4% del consumo bruto de electricidad en 2010 proviniera de fuentes de energía renovables¹³⁷, el actor público actualizó y modificó el régimen especial de producción de energía eléctrica¹³⁸ y, a través del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, reguló dicha la actividad de producción. Se tienen en cuenta dos criterios para calificar una instalación como de régimen especial: la fuente energética autorizada y su potencia, incluyendo (1) aquellas cuya potencia instalada no supere los 50 MW y que utilicen la cogeneración de alto rendimiento energético, las energías renovables no consumibles, biomasa o cualquier otro tipo de carburante, si su titular no realiza actividades de producción en régimen ordinario, o residuos no renovables; (2) y las de tratamiento y reducción de residuos de los sectores agrícola, ganadero y de servicios, con una potencia instalada igual o inferior a 25 MW, cuando suponga un alto rendimiento energético.

Una de las características del régimen especial en cuanto a su retribución es que el titular de las instalaciones debe elegir entre la tarifa regulada o el sistema de mercado complementado con unas primas, es decir, ha de optar entre:

- Ceder la electricidad al sistema a través de la red de transporte o distribución, percibiendo por ella una tarifa regulada, única para todos los periodos de programación, expresada en céntimos de euro por kilovatio/hora.
- Vender la electricidad en el mercado de producción de energía eléctrica. En este caso, el precio de venta de la electricidad será el

¹³⁷ Objetivo indicativo nacional incluido en la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad.

¹³⁸ La regulación hasta entonces vigente era el Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo.

precio que resulte en el mercado organizado o el precio libremente negociado por el titular o el representante de la instalación, complementado, en su caso, por una prima en céntimos de euro por kilovatio/hora.

Esta nueva normativa modifica algunos aspectos de esta retribución al establecer unos límites para ciertas tecnologías. Además, la construcción, explotación, modificación sustancial, transmisión y cierre de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial deben someterse a una autorización, y el actor público para ello es el Ministerio, salvo que dichas instalaciones se ubiquen en el término de una sola Comunidad Autónoma, en cuyo caso ésta es competente para dicha autorización.

Pero además de la autorización y de su reconocimiento, las instalaciones de régimen especial deben obligatoriamente estar inscritas en el Registro Administrativo de Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica (RAIPRE) que depende del Ministerio, y en el que constarán las condiciones de dicha instalación y su potencia. Las Comunidades Autónomas podrán crear y gestionar sus propios registros en los que deberán inscribirse las instalaciones ubicadas en su ámbito territorial.

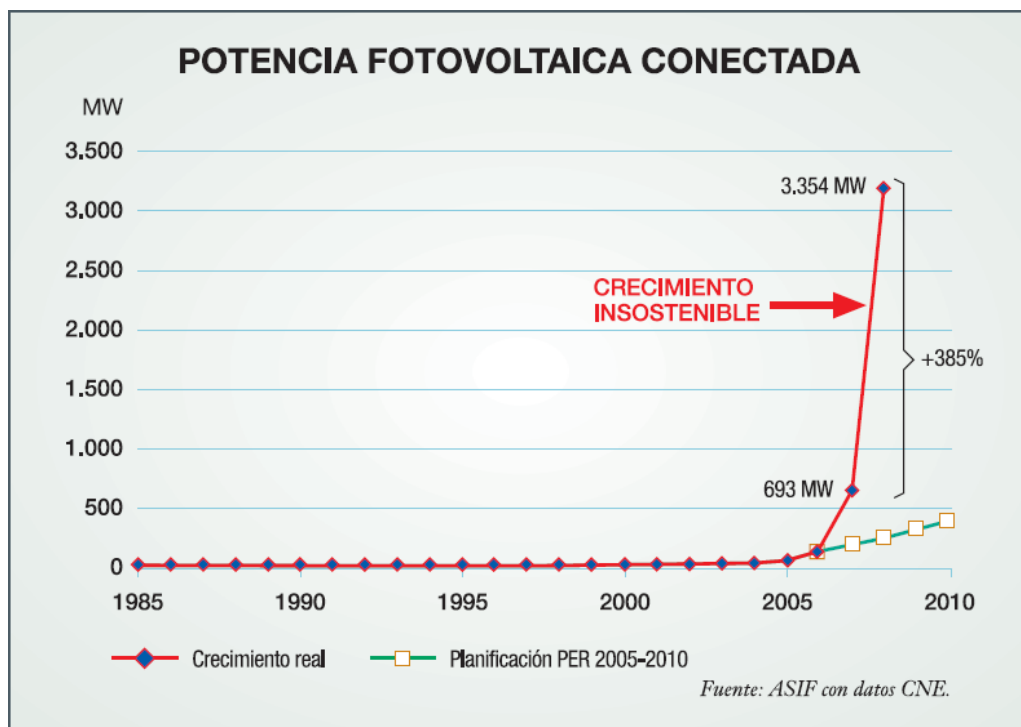
Una de las tecnologías renovables con las que aumentaron los conflictos en esta fase fue la solar fotovoltaica. El rápido y espectacular crecimiento de esta tecnología sobre todo desde 2005 a 2008 se observa en el gráfico 8.1. La planificación fijada en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 tenía un objetivo de potencia instalada de 400 Mw en 2010. Este objetivo ya se había cumplido en 2007, y en el mes de mayo de 2008 había llegado a 1.000 Mw. La explicación a este incremento es debida a que se optó por un sistema de tarifa regulada que supuso un sobre-incentivo y a una prima muy generosa que garantizó una alta rentabilidad para los inversores en este sector¹³⁹.

¹³⁹ Evaluación del Plan de Energías Renovables 2005-2010 (AEVAL, 2011).

Con el objetivo de paliar esta situación y limitar la repercusión de los costes elevados al consumidor de electricidad, el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, propuso una serie de medidas:

- Fijar un objetivo anual de potencia que evolucionara al alza de manera coordinada con las mejoras tecnológicas, en lugar de utilizar la potencia total acumulada para fijar los límites del mercado de esta tecnología.

Gráfico 8.1 Evolución de la energía fotovoltaica conectada a la red (1985-2010)



- Un nuevo régimen económico a la baja, siguiendo la evolución esperada de la tecnología, y estableciendo un mecanismo de asignación de retribución mediante la inscripción en un Registro de preasignación de retribución dentro del RAIPRE, siendo condición necesaria la inscripción en este Registro para el acceso al régimen retributivo del régimen especial.
- Se establecerían convocatorias para la inscripción en el Registro de preasignación de retribución en las que se establecerían los cupos de potencia admitidos en el mismo.

- Esta nueva normativa se aplicaría a aquellas instalaciones que no estuvieran inscritas con carácter definitivo en el Registro de instalaciones de producción en régimen especial el 29 de septiembre de 2008.

Las distintas fases de implantación de la energía fotovoltaica, junto con el tipo de incentivos y la regulación que las establecen, pueden observarse en el gráfico 8.2, en el que se aprecia una correlación entre la normativa y las medidas establecidas en ella y el desarrollo de esta tecnología en España.

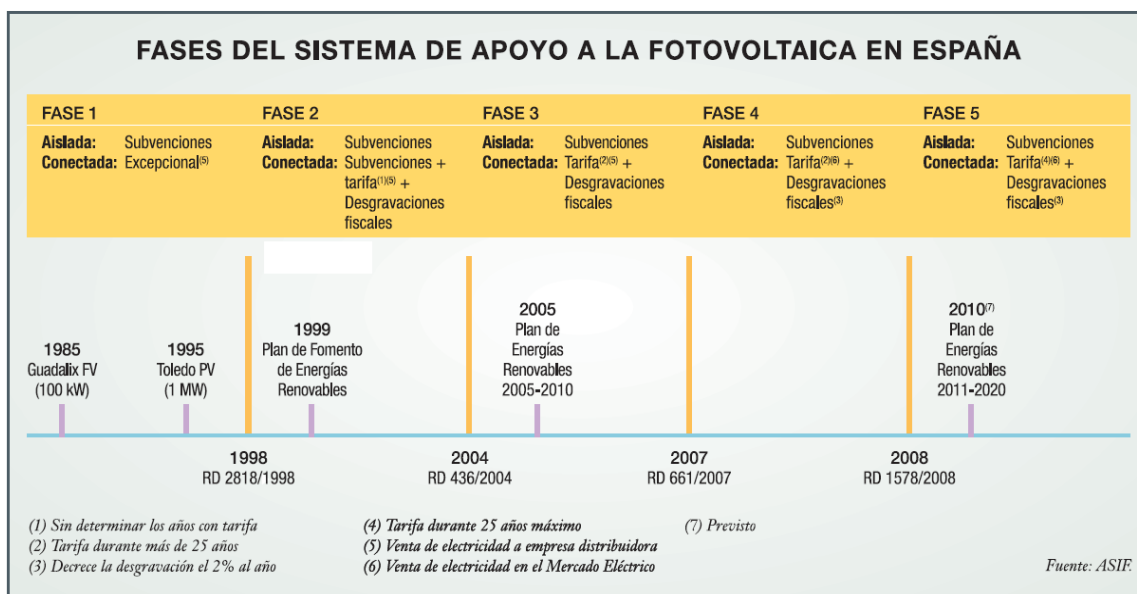
El proceso de elaboración de este Real Decreto resultó conflictivo tanto para el actor público como para los actores privados. Respecto a éstos últimos, ya señalamos anteriormente la escisión que en ASIF se produjo con ocasión de las negociaciones entre ésta y el Ministerio. Una parte de los afiliados de ASIF (los que representaban a las grandes empresas inversoras en fotovoltaica) no se consideraron representados en esa negociación y formaron otra asociación para la defensa de sus intereses: la Asociación Empresarial Fotovoltaica (AEF). En cuanto al actor público cabe destacar la internacionalización del conflicto, ya que la Unión Europea criticó en diversas ocasiones la reforma abordada, y determinados fondos de inversión extranjeros enviaron una carta¹⁴⁰ al Presidente del Gobierno solicitando que la reforma fotovoltaica no afectara a las expectativas generadas por la regulación anterior.

El aumento del número de instalaciones solares durante esta fase, pero sobre todo en el periodo 2005-2008, se refleja en el gráfico 8.3 en el que puede apreciarse la diferencia de desarrollo respecto a otras fuentes de energías renovables. Para intentar mitigar la repercusión que podrían tener sobre los consumidores, no ya la puesta en marcha de las instalaciones, sino el cobro de primas por parte de los promotores de las mismas, el actor público continuó

¹⁴⁰ La carta de los fondos internacionales al Presidente del Gobierno estaba fechada el 27 de mayo de 2008 y entre los firmantes se encontraban HgCapital, Hudson Clean Energy, 9Ren, NIBC Infraestructure Partners, Hazel Capital, Impax o Ampere Equity Fund. En total eran 10 fondos que representaban 3.000 millones de euros invertidos en tecnología fotovoltaica.

corrigiendo el modelo retributivo del régimen especial a través de diversas normas.

Gráfico 8.2. Fases del sistema de apoyo a la energía fotovoltaica en España.

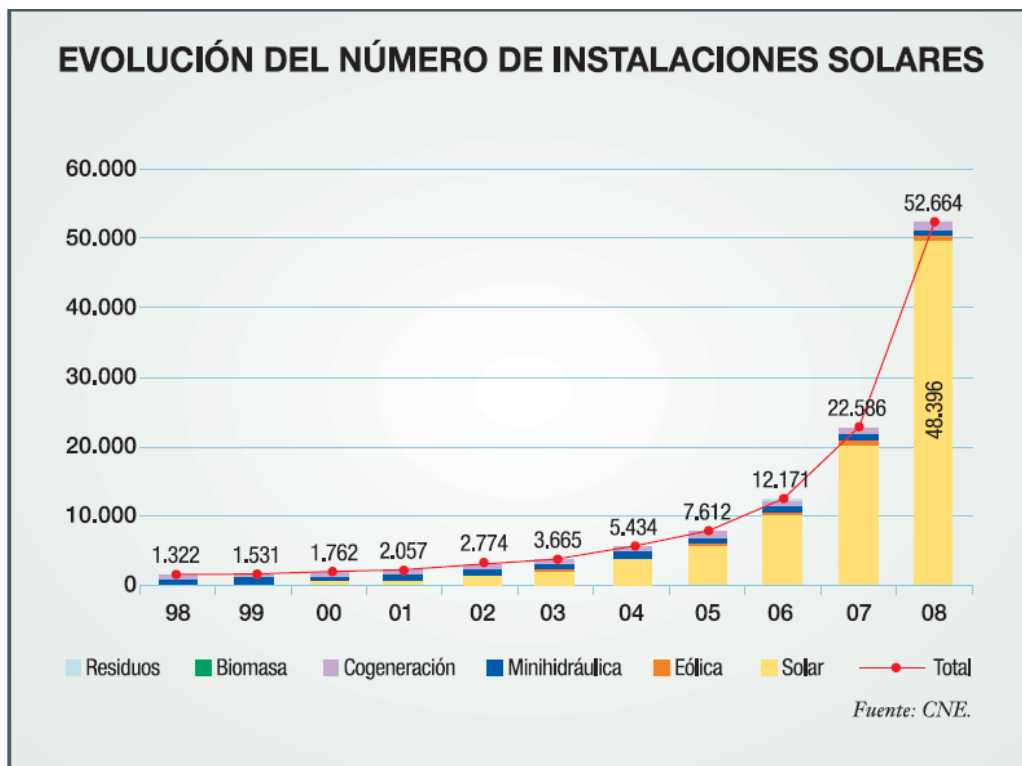


En cuanto a las restantes energías renovables, en particular la eólica y la solar térmica, también se concretaron las condiciones técnicas y se limitaron los horarios con derecho a prima a través del Real Decreto 1565/2010, de 19 de noviembre, por el que se regulan y modifican determinados aspectos relativos a la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial y del Real Decreto 1614/2010, de 7 de diciembre, por el que se regulan y modifican determinados aspectos relativos a la actividad de producción de energía eléctrica a partir de tecnologías solar termoeléctrica y eólica.

En resumen, con respecto a las energías renovables, y en particular a la energía fotovoltaica, el actor público se encuentra ante un dilema: por una parte entiende que las energías renovables son necesarias para la diversificación energética y el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Unión Europea; pero por otra, considera que el sistema retributivo que estableció en 2006 para las instalaciones fotovoltaicas era excesivo ya que no establecía límites sobre la cantidad de instalaciones o la potencia con derecho a prima que el sistema podía asumir. No hay que olvidar que dichas primas o las tarifas

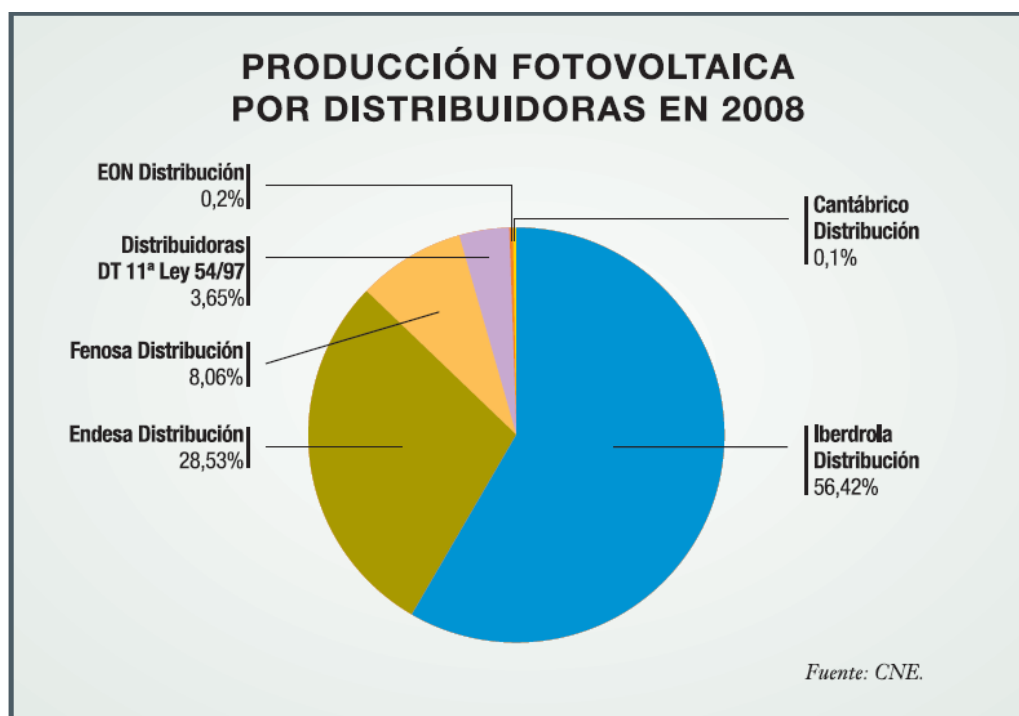
reguladas las paga el consumidor a través de su recibo, y que el nivel de incremento de instalaciones iba creciendo a un ritmo muy acelerado, por lo que ese mismo desarrollo se había convertido en un problema. La normativa posterior, que intentó frenar esa aceleración, dio lugar a numerosos conflictos visualizados en las noticias de prensa de esa época, promovidas tanto por los gabinetes de comunicación de las empresas renovables como por los de las eléctricas tradicionales. Además de este conflicto entre subsectores, el Ministerio también mantuvo conflicto con determinados fondos de inversión extranjeros que habían invertido en instalaciones fotovoltaicas, así como con la Comisión Europea, que demandaba la necesidad de un sistema que garantizara la seguridad de la normativa aplicable a este régimen especial.

Gráfico 8.3. Evolución del número de instalaciones solares (1998-2008)



Para concluir este apartado de normas destinadas a regular las energías renovables y comprobar la interrelación entre los dos subsectores eléctricos es conveniente indicar que la mayor parte de energía fotovoltaica producida se distribuyó por las grandes empresas eléctricas tradicionales, como puede apreciarse en el gráfico 8.4.

Gráfico 8.4. Producción fotovoltaica por distribuidoras en 2008.



6. Normativa relacionada indirectamente con el sector eléctrico.

Además de esta normativa dirigida directamente al sector eléctrico, debemos hacer referencia a dos normas que, si bien no se dirigen directamente al mismo, tienen incidencia en él:

- Por una parte, el Código Técnico de Edificación¹⁴¹, en el que se establecen medidas para conseguir un uso racional y sostenible de la energía en el edificio, y que parte del principio de que la energía que se consuma en el mismo proceda de energías renovables.
- Por otra parte, la normativa sobre Evaluación de Impacto Ambiental¹⁴² de proyectos, ya que puede afectar a las líneas de transporte de energía o a proyectos relativos al sector eléctrico.

¹⁴¹ Aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

¹⁴² Aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

Respecto al número y formación de los Ministros encargados de la materia eléctrica, debemos destacar que a lo largo de los ocho años de gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero ocuparon la cartera de Ministro de Industria, Turismo y Comercio tres ministros (ver tabla 8.7) con una formación diferente y, en ocasiones, discutible. La falta de concordancia entre la formación de la persona titular del Departamento Ministerial con las materias asignadas al mismo parece evidente en los dos primeros casos, máxime cuando es en este periodo de tiempo (2004-2008) cuando se dicta la mayor carga normativa del subsector renovable, criticada por su falta de planificación y previsibilidad.

Tabla 8.7. Ministros con competencia en materia energética durante la etapa de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011)

Ministro	Formación
José Montilla Aguilera (2004-2006)	Estudios (economía y derecho) sin finalizar
Joan Clos i Matheu (2006-2008)	Medicina
Miguel Sebastián Gascón (2008-2011)	Economista

Fuente: elaboración propia.

Los actores públicos secundarios: la CNE, el IDEA, la CNC y las Comunidades Autónomas.

En esta fase de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero, continúan como actores públicos secundarios la CNE, el IDAE y la CNC:

- Como hemos visto anteriormente, la CNE modificó en esta fase la función 14ª relativa a la autorización o informe preceptivo de determinadas operaciones de concentración de empresas. En caso de autorización, esa decisión puede recurrirse en alzada ante el Ministerio, que resolverá lo que considere pertinente. Esta previsión de recurso menoscaba la independencia del llamado ente regulador, por cuanto su función es

controlada por un órgano que formalmente aparece como su superior jerárquico.

En esta etapa, el Reglamento de la CNE se modificó¹⁴³ al objeto de reformar su régimen de organización y funcionamiento para agilizar el marco de relaciones de este organismo regulador y mejorar la capacidad operativa de sus distintos órganos. Para ello, se suprimen los requisitos de informe previo de órganos del Gobierno o de la Administración General del Estado, distintos a la Comisión Nacional de Energía, tanto en la elaboración de su reglamento de régimen interior como en la de sus circulares.

En cuanto al régimen de organización y funcionamiento de la Comisión, se le descarga del ejercicio de facultades de mera gestión o de marcado carácter ejecutivo, que se desplazan a la Presidencia de la Comisión, permitiendo de este modo que el Consejo, en tanto que órgano colegiado superior de la misma, pueda concentrarse en el ejercicio de sus funciones sustantivas más relevantes, en particular las funciones normativa, de propuesta e informe y arbitral, sin perjuicio de la necesaria flexibilidad operativa. Por último, se precisan el perfil orgánico y las atribuciones del Secretario del Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, y se concretan asimismo algunos aspectos de la regulación concerniente al régimen del personal directivo de la Comisión.

- Respecto al IDAE, durante este periodo, fue afectado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010, sobre racionalización del sector público empresarial, adoptado a tenor de la situación financiera del Estado y los ajustes presupuestarios comprometidos por el Gobierno en el marco europeo, que estableció, en sus puntos tercero y séptimo, que las empresas del sector público estatal y entidades públicas empresariales que contaran con más de seis miembros en su Consejo de Administración

¹⁴³ Mediante el Real Decreto 1204/2006, de 20 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía.

adoptarían las medidas necesarias para, a través de sus Estatutos, reducir el número de consejeros, al menos, en un 15 por ciento.

Por ello se modificó su reglamento¹⁴⁴ y se redujo en dos el número de representantes en el Consejo del IDAE, lo que se llevó a cabo mediante la supresión de la Vicepresidencia segunda, que ostentaba el Director General de Política Universitaria del Ministerio de Educación, y de uno de los tres Consejeros del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, en concreto, la representación de la Dirección General del Agua. Asimismo, se actualizaron las denominaciones de las demás representaciones, a tenor de la estructura orgánica actualmente vigente en los Ministerios, manteniéndose los restantes aspectos de la actual regulación.

- La Comisión Nacional de la Competencia (CNC) se crea mediante la Ley de Defensa de la Competencia (LDC)¹⁴⁵ en la que se prevé una autoridad administrativa única compuesta por un Presidente, una Dirección de Investigación (que equivaldría al anterior Servicio de Defensa de la Competencia) y un Consejo (equivalente al Tribunal de Defensa de la Competencia)¹⁴⁶.

Se atribuyen a la CNC tres tipos de funciones: (1) la instrucción y resolución de procedimientos de control de conductas y de control de concentraciones, así como funciones de arbitraje de derecho y de equidad; (2) competencias consultivas; (3) funciones promotoras de la competencia mediante informes, trabajos, etc. (Bacigalupo, 2009).

En el marco de dichas funciones es posible que actúe en materias concurrentes con la CNE (sobre todo en cuanto a las autorizaciones e informes sobre concentraciones de empresas) lo que puede traducirse en

¹⁴⁴ Mediante el Real Decreto 1566/2010, de 19 de noviembre.

¹⁴⁵ Ley 15/2007, de 3 de julio.

¹⁴⁶ A partir de la entrada en vigor de la LDC, las referencias al Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia se entenderán hechas a la CNC (Disposición adicional 5ª LDC).

conflictos entre ambos entes (como vimos al tratar de las OPA's del sector eléctrico). Por ello, la LDC se refiere expresamente a las relaciones entre la Comisión Nacional de la Competencia y los reguladores sectoriales, quienes cooperarán en el ejercicio de sus funciones en los asuntos de interés común, debiéndose transmitir mutuamente, de oficio o a instancia del órgano respectivo, información sobre sus respectivas actuaciones así como dictámenes no vinculantes en el marco de los procedimientos de aplicación de la regulación sectorial de la Ley de Defensa de la Competencia.

En concreto, se indica que los Presidentes de la Comisión Nacional de la Competencia y de los respectivos órganos reguladores sectoriales se reunirán, al menos, con periodicidad anual para analizar las orientaciones generales que guiarán la actuación de los organismos que presiden y, en su caso, establecer mecanismos formales e informales para la coordinación de sus actuaciones.

- En cuanto a las Comunidades Autónomas, como describimos anteriormente, las competencias en materia de energía mantienen una *vis atractiva* hacia el Estado en detrimento de las mismas. En esta fase incidirán los nuevos Estatutos de Autonomía (o Estatutos de segunda generación) que, a pesar de su dicción literal, no afectan a la distribución de competencias señalada anteriormente. Así, el Estatuto catalán¹⁴⁷, de las

¹⁴⁷ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. El artículo 133.1 establece que “*corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de energía. Esta competencia incluye en todo caso:*

- a) La regulación de las actividades de producción, almacenaje y transporte de energía, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones que transcurran íntegramente por el territorio de Cataluña y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes en Cataluña.*
- b) La regulación de la actividad de distribución de energía que se lleve a cabo en Cataluña, el otorgamiento de las autorizaciones de las instalaciones correspondientes y el ejercicio de las actividades de inspección y control de todas las instalaciones existentes en Cataluña.*
- c) El desarrollo de las normas complementarias de calidad de los servicios de suministro de energía.*
- d) El fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética”.*

El apartado 2 de este artículo señala que: “*la Generalitat participa mediante la emisión de un informe previo en el procedimiento de otorgamiento de la autorización de las instalaciones de*

Islas Baleares¹⁴⁸, Andalucía¹⁴⁹, Aragón¹⁵⁰ y Castilla y León¹⁵¹, establecen una nueva forma de asunción de competencias propias con la que se trata de hacer más resistente este ámbito competencial propio frente a la intervención estatal¹⁵² (Tornos, 2009).

Si analizamos estos nuevos Estatutos, y en particular el modelo del Estatuto catalán comprobamos que se asumen competencias en materia de energía estableciendo submaterias y precisando el alcance funcional de las mismas (artículo 133). Además, se concreta que la Generalitat participa en la elaboración de las decisiones estatales que afectan a la ordenación general de la actividad económica (artículo 181), aunque sin precisar cómo se llevará a cabo dicha participación. También dispone de forma genérica que la Generalitat participará en los órganos reguladores, entre los que cita la CNE. Tampoco en este caso se indica cómo se articulará esta participación.

Este modelo es el que sigue, con algunas diferencias el Estatuto de Andalucía y el de Aragón. Los Estatutos de Autonomía de Baleares y Castilla y León no siguen este modelo catalán y se mantienen en línea con los anteriores estatutos, asumiendo como competencia exclusiva la materia relativa a las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía cuando el transporte no salga de la Comunidad o no afecte a otra

producción y transporte de energía que superen el territorio de Cataluña o cuando la energía sea objeto de aprovechamiento fuera de este territorio”.

El apartado 3 de este mismo artículo concluye que: *“la Generalitat participa en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña.”*

¹⁴⁸ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.

¹⁴⁹ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.

¹⁵⁰ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.

¹⁵¹ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.

¹⁵² El nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril) si bien supone una amplia reforma del texto anterior, mantiene la estructura del texto reformado y en lo relativo a las competencias no introduce novedades significativas. En la materia de energía, la asunción de competencias se mantiene en los mismos términos que el Estatuto anterior.

Comunidad Autónoma, asumiendo la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia del régimen energético.

En conclusión, el nuevo contenido de los Estatutos de Autonomía, en lo relativo a la materia de energía, no supone un cambio sustancial con respecto al sistema hasta ese momento vigente (Tornos, 2009). La competencia normativa en materia del sector energético sigue siendo compartida y las bases estatales continúan teniendo un sólido apoyo para su desarrollo hasta los niveles reglamentarios y ejecutivos. Las Comunidades Autónomas mantienen funciones ejecutivas en relación a las instalaciones internas y que no afecten al sistema energético estatal, y podrán intervenir con más intensidad en materia de distribución, control de calidad y energías renovables.

Precisamente en relación con las energías renovables, la producción de energía eléctrica en régimen especial se somete a un procedimiento autorizatorio, al reconocimiento de la condición de instalación sometida a dicho régimen especial y a la inscripción en el Registro de Instalaciones de régimen especial. En estos casos, las Comunidades Autónomas serán competentes para otorgar esa autorización salvo que las instalaciones se ubiquen en más de una Comunidad Autónoma.

En resumen, se mantienen estos actores públicos secundarios, aunque se modifica su normativa de actuación, pero continúan siendo consultados para el diseño de la política o bien se encargan de implementarla.

Los actores públicos periféricos: el Ministerio con competencias en Medio Ambiente.

Como actor público periférico se incorpora en esta fase el Ministerio con competencias en materia de Medio Ambiente. Como apunta González (2011), debemos tener en cuenta que la introducción en la producción energética de las energías renovables y el fomento del ahorro y de la eficiencia energética, no sólo son cuestiones de política energética sino también de política ambiental.

En esta fase el Ministerio con competencias en materia de Medio Ambiente se denominó, desde 2004 hasta 2008, Ministerio de Medio Ambiente¹⁵³, y desde 2008 hasta 2011, Ministerio de Medio Ambiente, de Medio Rural y Marino¹⁵⁴. Su actuación en el sector eléctrico es colateral, ya que participa en el proceso de planificación del sector de la electricidad, a través de las evaluaciones ambientales pertinentes, sin perjuicio de su participación en las autorizaciones concretas en las diferentes instalaciones. Además, también ostenta competencias sobre el fomento del uso de tecnologías limpias y en los informes ambientales pertinentes para las autorizaciones de las instalaciones del subsector de las energías renovables.

Los actores para-públicos: el Operador del Mercado, el Operador del Sistema y la Oficina de Cambios de Suministrador.

Durante esta fase, los dos operadores, el de Mercado y el del Sistema, realizan las mismas funciones que las indicadas en a fase anterior, aunque su estructura y organización fue objeto de modificaciones:

- El Operador del Mercado (OMEL) ha propuesto las llamadas “*Reglas de Funcionamiento del Mercado*”, es decir, las del mercado diario e intradiario de producción de energía eléctrica¹⁵⁵. Según Ramos (2009) estas normas se encuentran a caballo entre la autorregulación y la intervención administrativa directa pues, normalmente, se proponen por el Operador del Mercado y son aprobadas por el Ministerio. Además, el Operador del Mercado formula instrucciones, circulares y comunicaciones sobre aspectos

¹⁵³ El Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio, desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁵⁴ El Real Decreto 432/2008, de 12 de abril creó el Ministerio de Medio Ambiente, y del Medio Rural y Marino y el Real Decreto 1443/2010, de 5 de noviembre desarrolló su estructura orgánica básica.

¹⁵⁵ Aprobada por la Resolución de 24 de mayo de 2006, de la Secretaría General de Energía (BOE de 30 de mayo de 2006). Corrección de errores mediante Resolución de 13 de julio de 2006, de la Secretaría General de Energía (BOE de 26 de julio de 2006).

concretos del funcionamiento del mercado, por lo que su función cuasi-pública se confirma en esta fase.

Por otra parte, en 2004 se suscribió el Convenio Internacional relativo a la constitución de un Mercado Ibérico de Energía Eléctrica (MIBEL) entre España y Portugal, por lo que la estructura societaria de OMEL en esta fase se encontrará en vías de transformación hasta integrarse en un marco más amplio, cuando se conforme el mercado ibérico de electricidad.

- El Operador del Sistema, REE, fue ratificado en la Ley 17/2007 como el transportista único y operador del sistema eléctrico español, si bien estableció una normativa específica en cuanto a la composición accionarial del mismo¹⁵⁶, señalando que Red Eléctrica de España debía constituir una filial a la que transmitiera todas las funciones (y todos los activos) correspondientes a sus actividades de operador del sistema, gestor de las redes de transporte y transportista, esto es, sus funciones reguladas (Pajuelo, 2009). Esta previsión era congruente con el principio de separación entre actividades reguladas y actividades en régimen de competencia, y el principio de dedicación exclusiva de las actividades reguladas.

La normativa permitía que REE, S.A. pudiera transferir su denominación a esa filial que se dedicaba a las actividades reguladas, lo que de hecho se produjo. La estructura organizativa de la compañía se transformó en julio de 2008 en una estructura de *holding* para reforzar la separación y transparencia de las actividades reguladas en España -transporte y la operación del sistema- del resto de actividades. Se constituyó la filial referida (REE, S.A. que realiza las funciones reguladas), pasando a denominarse la matriz, que es la que cotiza en bolsa, Red Eléctrica Corporación, S.A. Ésta ostentará la totalidad del capital social de la sociedad filial. Además, el grupo lo integra otra filial, Red Eléctrica

¹⁵⁶ Disposición Adicional Tercera de la Ley 17/2007, de 4 de julio, de modificación de la Ley del Sector Eléctrico.

Internacional, que es la encargada de las actividades del Grupo en el exterior.

En esta fase, Red Eléctrica se configura como una empresa privada que cotiza en bolsa, y en cuya estructura accionarial el 20% del capital social está en manos de SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales) y el 80% es *free-float*¹⁵⁷.

Además de los dos Operadores, se integra en esta fase como actor cuasi-público la Oficina de Cambios de Suministrador, creada en 2009¹⁵⁸ como sociedad mercantil independiente, con objeto social exclusivo, que realiza sus funciones simultáneamente en los sectores del gas natural y de la electricidad, y responsable de la supervisión de los cambios de suministrador, a la que el Gobierno puede encomendar funciones de gestión directa de los cambios de suministrador. Para el ejercicio de sus funciones, la Oficina de Cambios de Suministrador tiene acceso a las bases de datos de puntos de suministro de las empresas. En su capital social deberán participar los distribuidores y comercializadores de gas natural y de electricidad con los siguientes porcentajes de participación: Distribuidores de energía eléctrica: 15%; Distribuidores de gas natural: 15%; Comercializadores de energía eléctrica: 35%; Comercializadores de gas natural: 35%.

Si bien se trata de una sociedad privada, las funciones que le atribuye el actor público hacen que lo encuadremos entre los actores para-públicos, ya que aquel puede encomendarle funciones que repercutan en todo el sistema. Entre ellas podemos destacar: (1) la supervisión de los cambios de suministrador, conforme a los principios de transparencia, objetividad e independencia; (2) promover y en su caso supervisar el intercambio telemático y ágil de la información entre los distribuidores y comercializadores; (3) proponer a las

¹⁵⁷ El "Free Float" es una expresión anglosajona que significa "capital flotante" y se refiere al porcentaje del total de acciones de una sociedad que es susceptible de ser negociado habitualmente en bolsa y que no está controlado por accionistas de forma estable.

¹⁵⁸ Mediante el Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio (BOE núm. 149, de 20 de junio de 2009).

autoridades competentes la mejora de los procedimientos relativos al cambio de suministrador; (4) solicitar a las empresas distribuidoras y comercializadoras la información relativa a los cambios de suministrador que obra en las Bases de Datos de Consumidores y Puntos de Suministro de gas y de electricidad, sin perjuicio del acceso a través de medios telemáticos. Asimismo podrá solicitar información sobre procedimientos relativos a expedientes concretos de cambio de suministrador; (5) solicitar, al menos trimestralmente, a las empresas distribuidoras y comercializadoras la información relativa a los cambios de suministrador que no obra en las Bases de Datos de Consumidores y Puntos de Suministro de gas y de electricidad; (6) recabar de los agentes cuanta información sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones, relativa a los cambios de suministrador, y diferente de la señalada anteriormente, excluyendo en todo caso la información comercialmente sensible; (7) elaborar los informes periódicos necesarios que permitan conocer el funcionamiento real de las actividades asociadas al proceso de cambio de suministrador; (8) elaborar los informes específicos relativos a los procesos de cambio de suministrador que se requieran por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio o la Comisión Nacional de Energía; (9) comunicar todos los informes, memorias y propuestas que elabore a todos los socios, al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a la Comisión Nacional de Energía y a las comunidades autónomas; (10) facilitar información y promover la formación en los procedimientos tanto a los agentes existentes, como a nuevos entrantes; (11) elaborar y remitir, con carácter anual, una Memoria de Actividades al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, al Ministerio de Sanidad y Política Social, a la Comisión Nacional de Energía, y a las Comunidades Autónomas; (12) difundir a la sociedad y asociaciones de consumidores la liberalización de los mercados del gas y electricidad; (13) comunicar los incumplimientos de las restricciones que se determinen reglamentariamente respecto a la posibilidad de realizar contraofertas a clientes; (13) exigir al comercializador de energía eléctrica, y al distribuidor de electricidad, toda la documentación que precise para asegurar la adecuada aplicación de los procedimientos establecidos para el cambio de suministrador de electricidad; (14) verificar, mediante el sistema o sistemas creados o desarrollados por la Oficina, que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de suministrador; (15)

comunicar al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y a la Comisión Nacional de Energía, la imposibilidad o dificultad de acceso a las Bases de Datos de Consumidores y Puntos de Suministro de electricidad, la existencia de cualquier otro obstáculo existente para el normal desarrollo de la actividad de la Oficina, y los incumplimientos de procedimientos y plazos de que tenga conocimiento; (16) ceder gratuitamente a todos los comercializadores que lo soliciten por escrito, en virtud del artículo 11.2.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, la información relativa a la base de datos de suministro de cualquier empresa distribuidora.

Además, la Comisión Nacional de Energía: (1) resolverá toda discrepancia existente entre la Oficina de Cambios de Suministrador y los distribuidores y comercializadores sobre la clase o contenido de la información que ha de suministrarse por éstos a aquélla, y sobre la clase y contenido que han de intercambiarse entre sí distribuidores y comercializadores; (2) supervisará el cumplimiento de la normativa y procedimientos relacionados con los cambios de suministrador que se realicen, así como la actividad de la Oficina de Cambios de Suministrador; (3) y podrá solicitar, mediante requerimientos concretos e individuales dirigidos a las empresas o a la Oficina de Cambios de Suministrador toda la información, con el desglose y formato que determine, relativa a los cambios de suministrador, con exclusión en todo caso de la información comercialmente sensible.

En resumen, la centralidad del Ministerio se mantiene durante esta fase, realizando una labor de profusa y compleja regulación del sector eléctrico, mientras los actores secundarios (CNE IDAE, CNC y Comunidades Autónomas) mantienen su participación en la consulta en el diseño y planificación, cuya última palabra siempre es del Ministerio. Y como actor para-público se incorpora la Oficina de Cambios de Suministrador que, junto al Operador del Mercado y el Operador del Sistema, se configuran como actores privados que realizan funciones públicas en el sector.

4. Escenarios institucionales de interacción

Durante esta etapa se agudiza la especialización de los distintos escenarios institucionales de interacción, y la división entre el subsector tradicional y el renovable se traslada a dicho ámbito institucional. Comprobamos cómo ambos subsectores se diferencian, no sólo en cuanto a los actores participantes en la interacción con el actor público, sino también en la normativa específica para uno y otro, y en los cauces formales que se promueven para establecer dicha interacción. Entre ellos, destacamos los siguientes:

1. La creación de Comisiones Interministeriales y Sectoriales.

Se crearon numerosas Comisiones para impulsar la eficiencia energética y las energías renovables:

- La Comisión Interministerial para la Incorporación de Criterios Ambientales en la Contratación Pública¹⁵⁹, en la que se integraba un representante del IDAE, y a la que se le asignaba la elaboración y seguimiento del Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado¹⁶⁰. Entre sus funciones destacaban la de recibir los informes sobre los logros alcanzados en esta materia que emitan las Subsecretarías de los Ministerios, elaborar cada dos años el Informe General sobre el Estado de la Contratación Pública Verde, y colaborar en las iniciativas, redes y grupos de trabajo que se formen, a nivel nacional o internacional sobre la contratación pública verde.
- La Comisión Interministerial para el Aprovechamiento de la Biomasa, que se crea en 2004¹⁶¹, y en cuya composición estaban representados el Ministerio,

¹⁵⁹ Creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de mayo de 2006.

¹⁶⁰ El Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos y de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social se aprobó por la Orden PRE/116/2008, de 21 de enero.

¹⁶¹ Orden PRE/472/2004, de 24 de febrero.

el IDAE, los organismos públicos de la Administración General del Estado relacionados con el aprovechamiento energético, la CNE, la Comisión para el estudio del uso de los biocombustibles, las Comunidades Autónomas y la Oficina del Plan de Fomento de las Energías Renovables. Esta Comisión se creó con ocasión de la aprobación del Plan de Fomento de las Energías Renovables y tiene por objeto impulsar el uso de la tecnología de la biomasa. Su función se centraba en el estudio y propuesta de las medidas dirigidas a la aprobación por el gobierno de medidas en relación con su aprovechamiento.

- La Conferencia Sectorial de Energía, creada por la Ley de Economía Sostenible¹⁶², como órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de preparación, desarrollo y aplicación de la planificación estatal sobre energía. A estos efectos, preparará y formulará los Planes Nacionales o Autonómicos en los ámbitos del ahorro, la eficiencia energética y las energías renovables; realizará la coordinación, gestión y seguimiento de la aplicación por las Comunidades Autónomas de la política energética definida en la normativa estatal y en los correspondientes planes; llevará a cabo un intercambio de información y estadísticas energéticas; y realizará la labor de formulación, financiación y gestión de proyectos y actuaciones concretas.

La Conferencia Sectorial de Energía se constituyó el 11 de mayo de 2011 y su Reglamento interno se aprobó el 22 de junio de 2011. Durante 2011 tan sólo se reunió en esas dos ocasiones en las que se abordaron los siguientes temas¹⁶³: la presentación de la Planificación Energética Indicativa, la presentación del Plan de Energías Renovables 2011–2020, y la presentación del Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2020.

¹⁶² Artículo 81 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible.

¹⁶³ Informe sobre las Actividades de las Conferencias Sectoriales durante 2011 (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2011).

- La Comisión Asesora para las instalaciones térmicas de la edificación¹⁶⁴, como órgano colegiado de carácter permanente, dependía orgánicamente de la Dirección General de la Energía del Ministerio y su función específica era asesorar en materias relacionadas con las instalaciones térmicas de los edificios.

Además de estas Comisiones relacionadas con el subsector de las energías renovables, durante esta fase se constituyeron diversas Comisiones Interministeriales para abordar el tema del déficit del sistema eléctrico así como la titulación del mismo:

- En 2009 se creó la Comisión Interministerial para la designación de la sociedad gestora del Fondo de Titulación del Déficit del Sistema Eléctrico¹⁶⁵, compuesta por representantes del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y por representantes del Ministerio de Economía y Hacienda.
- Posteriormente, se creó la Comisión Interministerial para velar por el cumplimiento de las condiciones en que deben ejecutarse las tareas asignadas a la Sociedad Gestora del Fondo de Titulación¹⁶⁶. Esta Comisión se adscribió al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a través de la Secretaría de Estado de Energía. Estaba compuesta por representantes de dicho Ministerio y por representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, correspondiendo el cargo de Presidente al Secretario de Estado de Energía. Una vez nombrada la gestora del fondo (Titulación de Activos, SGFT, S.A.) el 14 de enero de 2011 (de los Llanos, 2013) se constituyó el Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico (FADE) correspondiendo a esta Comisión Interministerial velar por el correcto

¹⁶⁴ Regulada en los artículos 44 a 47 del Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE).

¹⁶⁵ La Comisión se creó por el Real Decreto 1301/2009, de 31 de julio (BOE núm. 185, de 1 de agosto).

¹⁶⁶ Mediante el Real Decreto 437/2010, de 9 de abril, por el que se desarrolla la regulación del proceso de titulación del déficit del sistema eléctrico (BOE núm. 96, de 21 de abril).

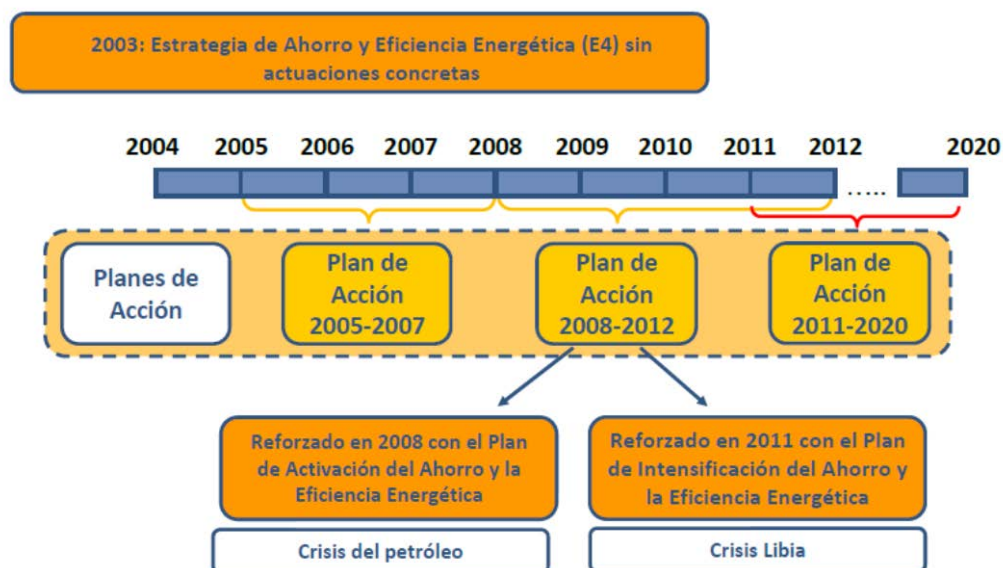
cumplimiento de las tareas encargadas a dicha gestora del fondo así como convocar, en su caso, las subastas y determinar los plazos y condiciones de las mismas.

2. Los Planes de Ahorro y Eficiencia Energética

Como consecuencia de la aprobación de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012 (E4) se desarrollaron tres planes (ver gráfico 8.5): un Plan de Acción 2005-2007, el Plan de Acción 2008-2012 y el Plan de Acción 2011-2020.

- El Plan de Acción 2005-2007, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005, estableció una serie de medidas de cogestión de los fondos públicos de forma coordinada entre las diferentes administraciones públicas y la profundización en la adopción de medidas legislativas, las acciones de difusión y formación.
- El Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2007, tiene como objetivo estratégico reconocer en el ahorro y la eficiencia energética un instrumento del crecimiento económico y del bienestar social. Concentra sus esfuerzos en 7 sectores (Industria; Transporte; Edificación; Servicios Públicos; Equipamiento residencial y ofimático; Agricultura; y, Transformación de la Energía) y especifica medidas concretas para cada uno de ellos. Las Administraciones públicas aportarían un total de recursos al Plan de 2.367 millones de euros, un 20,2% más de lo indicado en la E4 (Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España) para el periodo 2008-2012. Se identifican 59 acciones de las cuales, 36 se articulan a través de incentivos económicos; 3 se refieren a promoción de iniciativas, en las que se incluye un plan general de comunicación; 4 medidas están dirigidas a formación de usuarios y agentes del mercado. Además, dentro de algunas medidas se desarrollarán hasta 16 actuaciones de carácter legislativo.

Gráfico 8.5. Planes de Acción derivados de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4)



Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Este Plan de Acción (denominado también PAE4+) se integraría en el Plan de Acción de Eficiencia Energética a nivel comunitario, contribuyendo con ello a dar una respuesta desde España, no sólo a la consecución del compromiso establecido en la Directiva 2006/32 CE, que define un marco de esfuerzo común para conseguir un ahorro energético de un 9% en el año 2016, sino también al objetivo mucho más ambicioso, incluido en la decisión del Consejo europeo de nueve de marzo de 2007: alcanzar niveles de ahorro del 20% en el horizonte del 2020.

El Plan de Acción se acentuó a través de dos Planes: (1) el Plan de Activación del Ahorro y la Eficiencia Energética 2008 (aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de agosto de 2008), que tenía por objetivo el cumplimiento del Plan de Acción 2008-2012, acelerando e intensificando algunas de las medidas ya recogidas en el Plan de Acción e introduciendo nuevas. También se pretendía implicar a los consumidores finales en los objetivos de ahorro, incluyendo a la propia Administración General del Estado, mediante la adopción de buenas prácticas, y crear las bases del negocio energético (Empresas de Servicios Energéticos); (2) el

Plan de Intensificación del Ahorro y la Eficiencia Energética 2011 (aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2011) que contaba con 20 medidas de ahorro y eficiencia energética en materia de movilidad y transporte, edificación, iluminación y consumo eléctrico y campañas de divulgación y formación.

- El Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de julio de 2011, utiliza mecanismos de aplicación del Plan análogos a los de los Planes de Acción 2005-2007 y 2008-2012. En primer lugar, se dará continuidad al marco de colaboración de IDAE con las Comunidades Autónomas para la ejecución de buena parte de las medidas de apoyo, formación y comunicación del Plan. En segundo lugar, se mantendrán los programas de actuación directa de IDAE, consolidando, de esta forma, el modelo de cofinanciación y cogestión del Plan entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas. Por último, se pondrán en marcha los mecanismos normativos y reglamentarios que hagan posible la consecución de los objetivos de ahorro propuestos mediante la fijación de estándares más exigentes de eficiencia energética, principalmente, en el sector *Edificación y equipamiento*, acordes al contenido de la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y a la Directiva 2010/30/UE, relativa a la indicación del consumo de energía mediante el etiquetado.

3. El Plan Español de Energías Renovables (2005-2010)

El anterior Plan de Fomento de Energías Renovables 2000-2010 (PFER) se elaboró como respuesta al compromiso señalado en la Ley del Sector Eléctrico. Pero tras las elecciones de 2004 se entendió necesario una revisión del mismo en base a tres razones (AEVAL, 2011):

- Las previsiones iniciales de crecimiento de la producción de energías renovables del PFER no se estaban cumpliendo.

- Los consumos crecían de manera continuada y por encima de lo previsto, dificultando el objetivo de cobertura del 12% de la demanda de energía primaria en 2010 con fuentes de energías renovables.
- La necesidad del cumplimiento de los compromisos medioambientales internacionales adquiridos por el Gobierno en materia de lucha contra el cambio climático y el desarrollo sostenible.

La revisión del PFER se plasmó en el Plan Español de Energías Renovables (PER) 2005-2010 que, además de los objetivos medioambientales y de consumo y producción de energía renovable, contenía con “*carácter transversal*” la normativa que regulaban las ayudas, aunque cada una de las tecnologías tenían diferentes tipos de medidas económicas de apoyo.

El desarrollo del PER ha dado lugar a conflictos entre los dos subsectores eléctricos:

- Por parte del subsector de las energías renovables se reprocha al actor público su cambio de rumbo sobre las ayudas económicas¹⁶⁷ (lo que tuvo eco en los responsables de Energía y Competencia de la Comisión Europea), su política de endurecimiento de los requisitos para acceder a las mismas (como la creación de los Registros de pre-asignación) y que no se proteja suficientemente la producción nacional.
- Por su parte, las empresas eléctricas tradicionales entienden que las ayudas contenidas en el PER producen el efecto perverso de aumentar los costes de la energía eléctrica, y que ellas deben asegurar el suministro con carácter supletorio para cubrir la producción más “*volátil*” de las renovables.

En el PER, y bajo la denominación de “*apoyos públicos*” se incluyen tres categorías de fuentes de financiación para el periodo de vigencia del mismo:

¹⁶⁷ Recordemos las modificaciones regulatorias restringidas a determinadas fuentes, como por ejemplo el Real Decreto 1578/2008.

- Las ayudas públicas, que contempla las ayudas convencionales a fondo perdido y las destinadas a mejorar las condiciones de la financiación de las inversiones (678 millones de euros).
- Los incentivos fiscales al uso de biocarburantes (2.852 millones de euros).
- Las primas a la generación de electricidad con fuentes renovables, que constituyen el grueso del apoyo a la electricidad generada con estas fuentes energéticas. Sólo en dos áreas (solar fotovoltaica y solar termoeléctrica) se prevé completar las primas con ayudas a la inversión. El total previsto en el periodo ascendía a 4.953 millones de euros.

En relación con la consecución de los objetivos y los resultados del PER, uno de los aspectos en los que se produce un mayor consenso en el conjunto de los interlocutores¹⁶⁸ es en la existencia de dos claras etapas en el desarrollo del PER:

- Una primera etapa 2004-2007, globalmente positiva de puesta en marcha del PER.
- Una segunda etapa 2008-2010 globalmente criticada en el desarrollo del PER por la incapacidad de reacción ante los diferentes ritmos de desarrollo de las tecnologías, la mala gestión del *boom* de la fotovoltaica, la puesta en marcha de nuevas barreras para el desarrollo de las energías renovables, y el cambio en la voluntad política de un apoyo inicial a las energías

¹⁶⁸ El PER fue objeto de evaluación por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), cuyas conclusiones seguimos en este estudio para analizar sus resultados (AEVAL, 2011). En los Anexos VIII y IX de dicha evaluación figura un estudio cualitativo de percepción entre los agentes sociales. En el Anexo XII se presenta un segundo estudio cualitativo dedicado a la percepción de los emprendedores de energías renovables sobre las trabas administrativas al sector. En ambos anexos hay una ficha donde se detallan los interlocutores entrevistados.

renovables a un “freno” de las mismas (se supone que por cesión ante la presión de los grandes *lobbys* eléctricos y gasistas).

Más que un consenso, existe una opinión dominante que tiende a valorar de forma segmentada el posible “éxito” o “fracaso” de los desarrollos de las diferentes energías renovables contempladas en el PER 2005-2010:

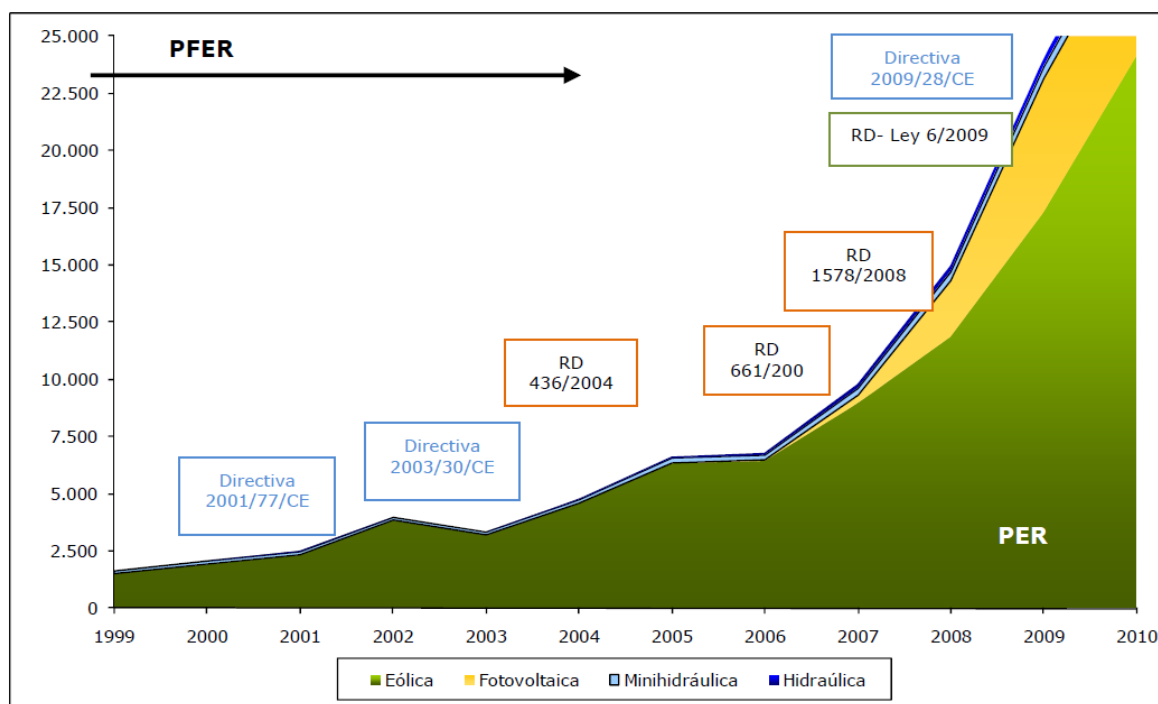
- Como energías “exitosas” se encuentran la eólica (con un acuerdo y consenso total) y la fotovoltaica (con un acuerdo mayoritario y claros matices y diferencias de opinión sobre el “grado de éxito”).
- Como energías con éxito intermedio y con más diferencias de opiniones en la valoración se encuentran la energía solar termoeléctrica y el biogas.
- Y como energías en las que ha “fracasado” el PER se encuentran la solar térmica, la biomasa, la mini-hidráulica y los biocarburantes.

Además, sobre el resultado del PER en su conjunto también existen diversas opiniones dependiendo del actor privado:

- Los actores privados centrales de las energías renovables (las asociaciones integradas por empresarios) se muestran más críticos sobre el Plan y lo consideran un fracaso.
- Los actores privados periféricos de las energías renovables (organizaciones sociales y ecologistas) tienen una valoración más positiva sobre la consecución y objetivos del PER, y están más interesados en las energías renovables en general que en el Plan en particular o en tecnologías concretas.

Al analizar la evolución de la producción de las principales fuentes renovables desde el año de comienzo del PFER (1999) se pueden observar los efectos de las distintas actuaciones normativas en la materia, con especial énfasis en el Real Decreto 661/2007 y en el Real Decreto Ley 6/2009 (ver gráfico 8.6).

Gráfico 8.6. Evolución de la producción de las principales fuentes de energías renovables y normativa dictada entre 1999 y 2010.



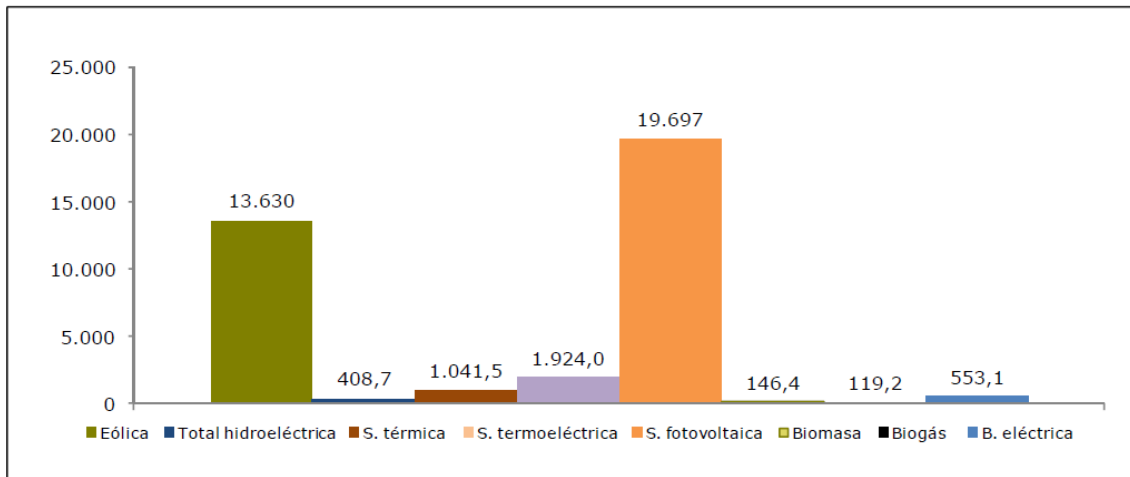
Fuente: AEVAL (2011).

En el presente estudio nos centraremos en dos de las tecnologías que han suscitado mayor fuente de conflictos entre los actores privados tradicionales y los actores privados de las energías renovables: la energía fotovoltaica y la energía eólica. Estas dos tecnologías han sido las que más inversiones han recibido del PER, seguidas de la termoeléctrica en los dos últimos años de su vigencia. En el gráfico 8.6 se constatan las inversiones por tecnologías del PER, pudiendo comparar unas y otras.

En el sector fotovoltaico los datos de inversión (tabla 8.8 y gráfico 8.7) muestran que entre los años 2007 y 2008 se produjo un espectacular incremento provocado por el establecimiento del plazo límite del 29 de

septiembre de 2008 para que las instalaciones inscritas con anterioridad pudieran percibir la tarifa regulada establecida en el Real Decreto 661/2007. Esta decisión estimuló un intenso movimiento inversor para asegurarse las altas rentabilidades que serían deducidas después de la mencionada fecha.

Gráfico 8.7. Inversión del PER por tecnologías (millones de euros).



Fuente: AEVAL (2011)

Tabla 8.8. Inversiones reales y previstas en el sector fotovoltaico PER 2005-2010

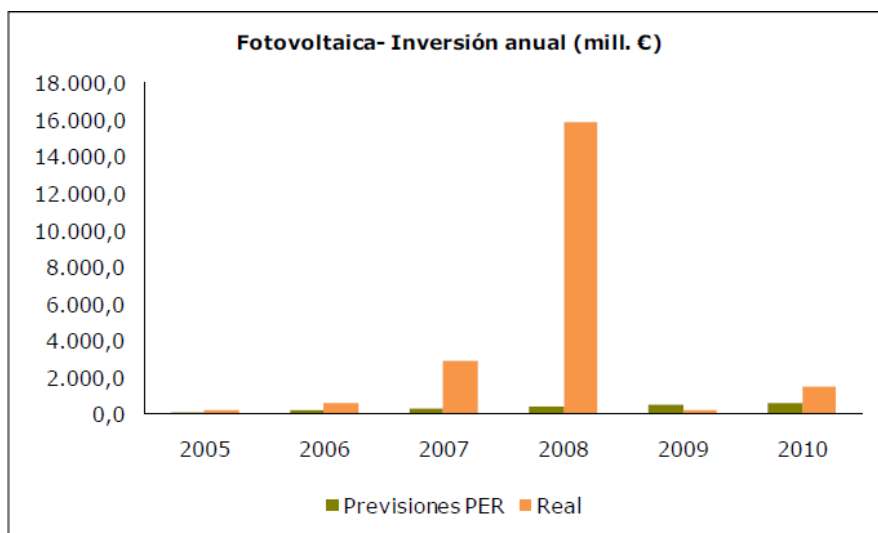
Sector Fotovoltaico		Objetivos de incremento en horizonte PER						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	Acumulado 2005-2010
Inversión anual (mill. €)	Previsiones PER	122,9	162,4	267,6	397,9	487,1	601,4	2.039,3
	Real	148,8	601,2	2.891,4	15.882,0	173,6	1.476,0	21.173,0
	% s/ objetivo	21,07%	270,20%	980,49%	3891,46%	-64,36%	145,43%	938,25%

Fuente: AEVAL (2011)

El efecto de la entrada de producción procedente de esta tecnología fue un incremento de los costes del sistema eléctrico ya que, por un lado, disminuye los precios del mercado mayorista al desplazar a las fuentes convencionales de costes unitarios más elevados; pero, por otro, los encarece como consecuencia del incremento de primas.

En cuanto al sector eólico, la evolución de la inversión siguió el perfil previsto en el PER (ver tabla 8.9 y gráfico 8.8), salvo en los años 2006, 2007 y 2009 (en los dos últimos años de forma positiva).

Gráfico 8.8. Inversiones reales y previstas en el sector fotovoltaico en el PER 2005-2010.



Fuente: AEVAL (2011)

Tabla 8.9. Inversiones reales y previstas en el sector eólico PER 2005-2010

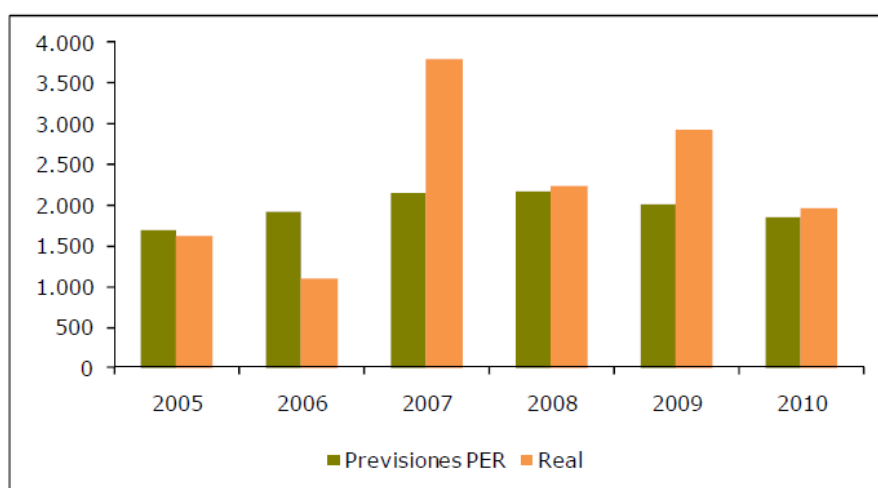
Sector Eólico		Objetivos de inversión en horizonte PER						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	Acumulado 2005-2010
Inversión anual (mill. €)	Previsiones PER	1.686	1.907	2.135	2.174	2.012	1.843	11.757
	Real	1.628	1.095	3.781	2.238	2.920	1.962	13.624
	% s/objetivo	-3,44%	-42,58%	77,10%	2,94%	45,13%	6,46%	15,88%

Fuente: AEVAL (2011)

En cualquier caso, a pesar de la bajada de inversión en los años 2008 y 2010, respecto a 2007 y 2009, las inversiones se sitúan por encima de las previsiones del PER, lo que evidencia la consolidación del sector eólico que se aproxima a la situación de paridad de mercado, con una evolución favorable de la curva de maduración tecnológica y con posibilidades de expansión.

Una de las tecnologías que ha tenido una evolución más prometedora, pero tardía, ha sido la de la energía solar termoeléctrica. Después de unos comienzos inciertos, en 2009 acelera la producción a punto de finalizar el PER en 2010, consiguiendo superar el objetivo previsto por el mismo (ver tabla 8.10 y gráfico 8.9).

Gráfico 8.9. Inversiones previstas y reales en el sector eólico PER 2005-2010



Fuente: AEVAL (2011)

Tabla 8.10. Inversiones reales y previstas del sector solar termoeléctrico PER 2005-2010.

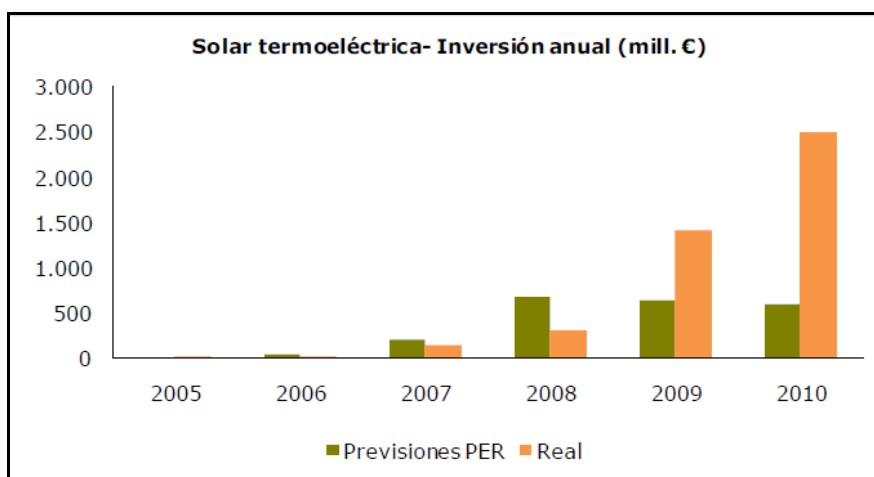
Sector solar termoeléctrico. Datos económicos		Objetivos de incremento en horizonte PER						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	Acumulado 2005-2010
Inversión anual (mill. €)	Previsiones PER	0	50	200	675	638	600	2.163,0
	Real	25	27	150	300	1.422	2.497	4.421
	% s/ objetivo		-46,00%	-25,00%	-55,56%	122,88%	316,17%	104,39%

Fuente: AEVAL (2011)

Por el contrario, la evolución de la inversión en el sector solar térmico (ver tabla 8.11 y los gráficos 8.10 y 8.11) ha sido calificada por los interlocutores del PER como de fracaso, ya que no cumple los objetivos del mismo y se queda sólo en un 50% de cumplimiento.

La evolución de la inversión en este sector estaba estrechamente asociada a las posibilidades y puesta en marcha del Código Técnico de la Edificación en 2006. Pero la adversa evolución del negocio inmobiliario a partir de 2008 retrajo las posibilidades de desarrollo.

Gráfico 8.10. Inversiones reales y previstas en energía solar termoeléctrica PER 2005-2010.



Fuente: AEVAL (2011)

Tabla 8.11. Inversiones reales y previstas en el sector solar térmico PER 2005-2010.

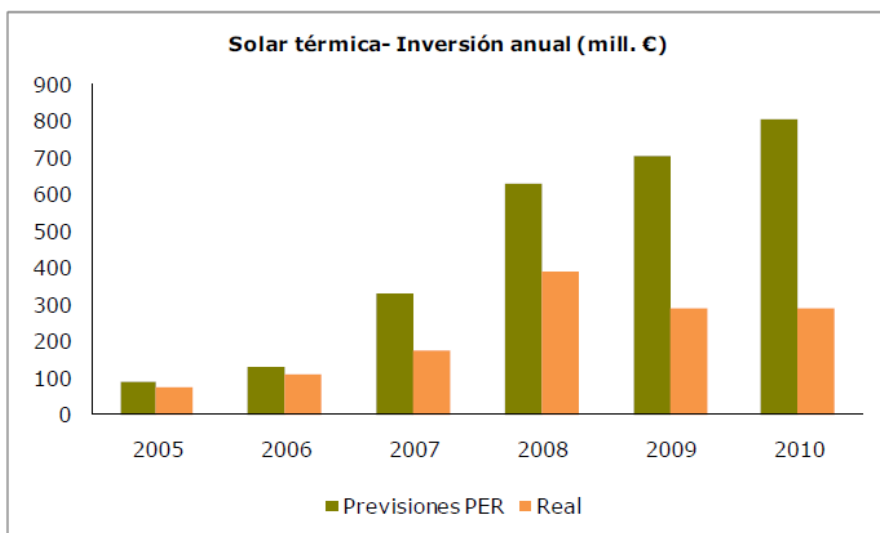
Sector Solar Térmico. Datos económicos		Objetivos de incremento en horizonte PER						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	Acumulado 2005-2010
Inversión anual (mill. €)	Previsiones PER	89	128	329	631	706	802	2.685
	Real	74,2	109,5	176,4	390,2	291,2	290,0	1.331,5
	% s/ objetivo	-16,63%	-14,45%	-46,38%	-38,16%	-58,75%	-63,84%	-50,41%

Fuente: AEVAL (2011)

Uno de los aspectos más conflictivos del PER ha sido el apoyo público mediante primas a la producción, especialmente en el sector fotovoltaico. Estas primas fueron repartidas de forma muy desigual entre las cinco áreas tecnológicas que las percibieron y el importe de todas las primas liquidadas en

el periodo 2005-2010 fue de 9.448,5 millones de euros¹⁶⁹, de los que el 66% correspondió a la energía solar fotovoltaica.

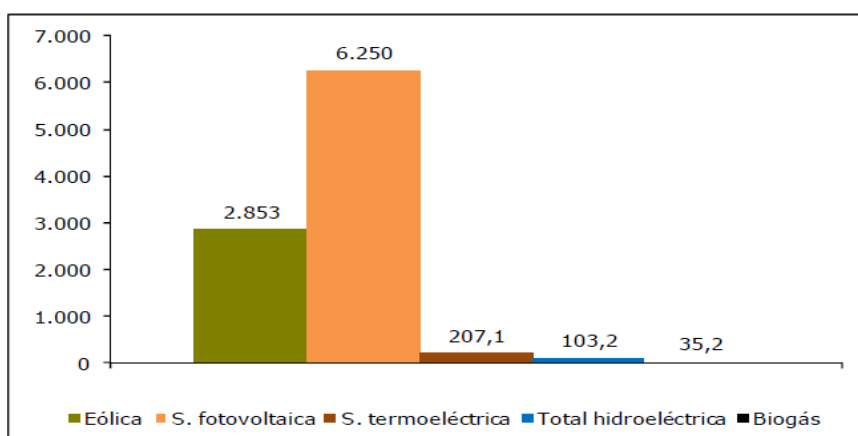
Gráfico 8.11. Inversiones reales y previstas en el sector solar térmico PER 2005-2010.



Fuente: AEVAL (2011)

En el gráfico 8.12 se constatan las primas liquidadas por áreas tecnológicas en el que tiene un peso predominante la tecnología fotovoltaica.

Gráfico 8.12. Primas liquidadas por tecnologías (2005-2010)

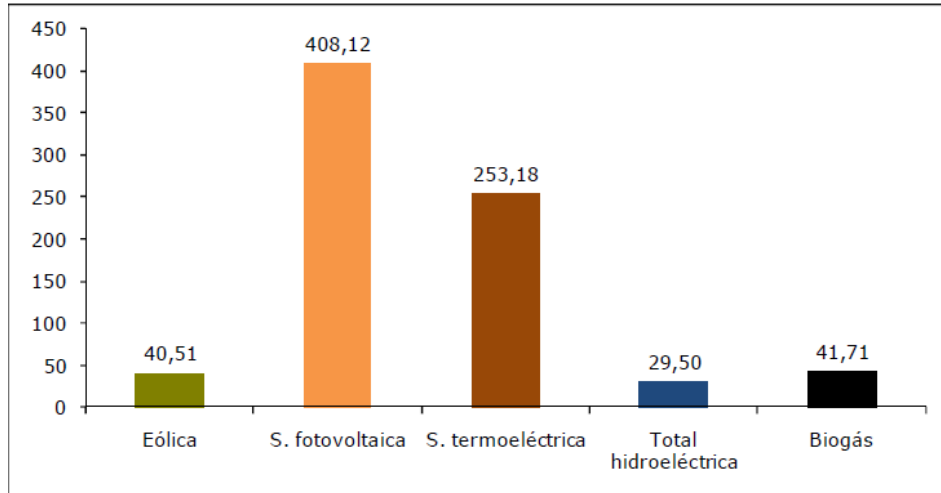


Fuente: AEVAL (2011)

¹⁶⁹ Como indica AEVAL (2001), las cifras utilizadas proceden del IDAE en lugar de las calculadas por la CNE.

Al comparar las primas y la producción (gráfico 8.13) podemos deducir el elevado coste de la generación de energía en este sector, lo que está en el origen de las restricciones iniciadas a partir del Real Decreto 1578/2008.

Gráfico 8.13. Primas unitarias a la producción por tecnologías renovables (miles €/ GWh).



Fuente: AEVAL (2011)

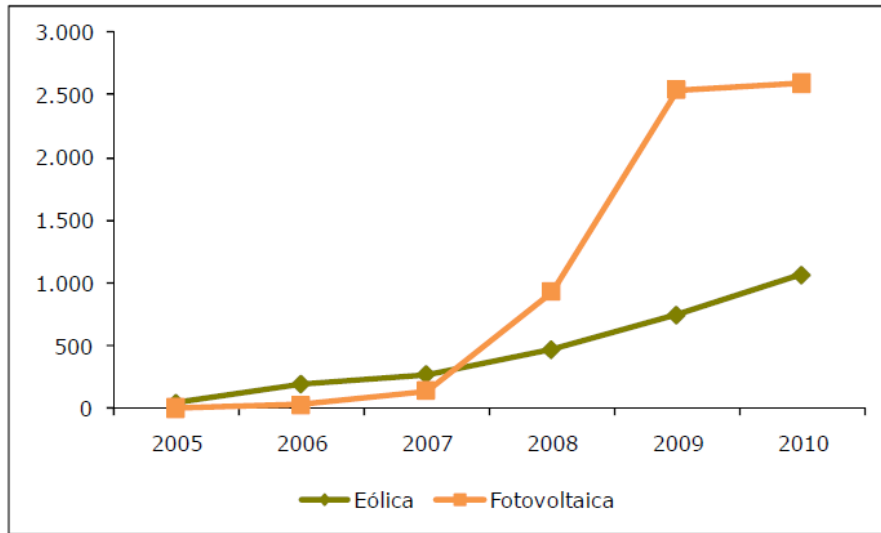
Es interesante comparar las dos grandes tecnologías beneficiadas de las primas, la eólica y la fotovoltaica, que se resume en los gráficos 8.14 y 8.15:

Por otra parte, el índice de eficiencia, es decir, la producción de la energía eólica y la fotovoltaica respecto a las primas obtenidas, se observa en el gráfico 8.16 en el que la línea verde corresponde a la eficacia de la primera, con una evolución de la maduración tecnológica importante. En cambio, la línea naranja correspondiente a la energía fotovoltaica es prácticamente plana, destacando en 2008 el efecto del Real Decreto 1578/2008.

Una peculiaridad de la formalización del PER 2005-2010 es que, si bien fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2005, no fue publicado en el BOE, y no fue objeto de conocimiento y examen por la Conferencia Sectorial de Industria y Energía. En consecuencia, la falta de compromiso formal de las Comunidades Autónomas es una de sus debilidades,

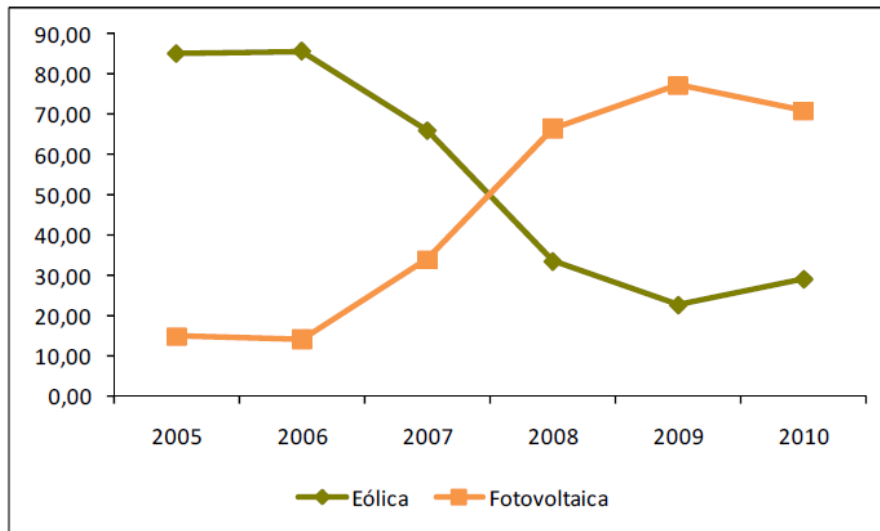
si se tiene en cuenta que en muchos casos también hay planes autonómicos de promoción de energías renovables que no siempre coinciden con los objetivos territorializados del PER.

Gráfico 8.14. Evolución anual de las primas en el sector eólico y fotovoltaico (en millones de €)



Fuente: AEVAL (2011)

Gráfico 8.15. Evolución de las primas del sector eólico y fotovoltaico (%)

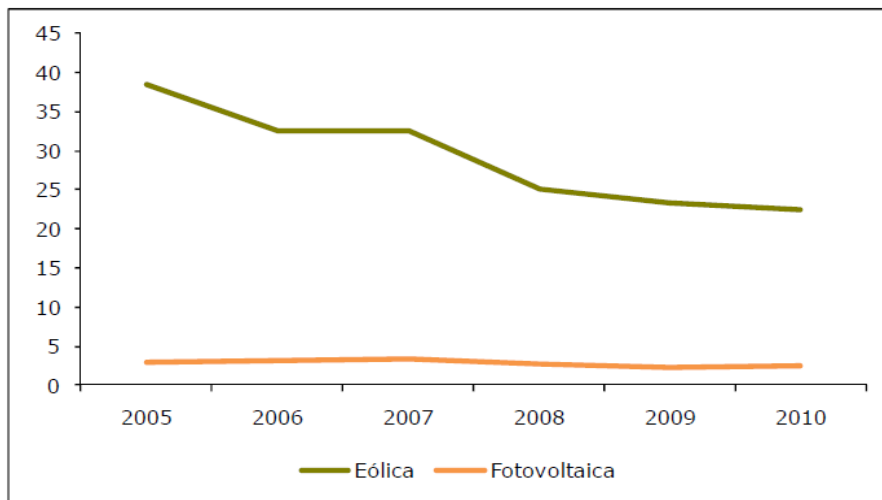


Fuente: AEVAL (2011)

La implementación del PER ha estado condicionada por las sucesivas modificaciones del marco regulatorio de la generación de energía eléctrica en

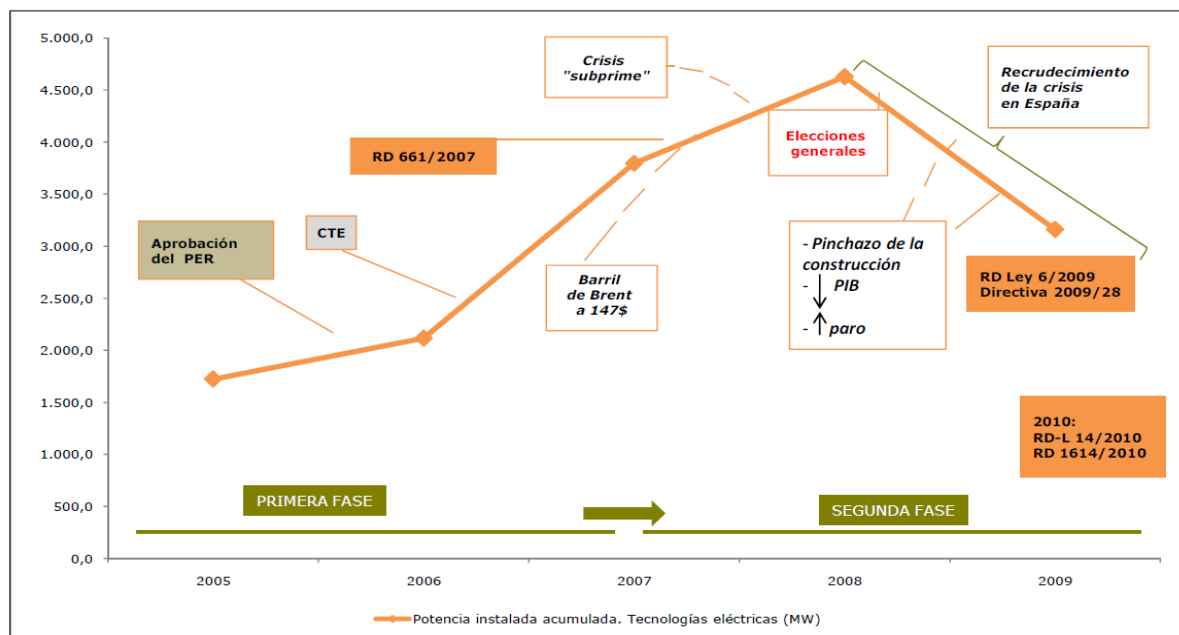
régimen especial. Así, ha sido modificado, no formalmente pero sí materialmente, por diferentes decretos que, desde el Real Decreto 661/2007 fueron incorporando restricciones al sector renovable. La diferenciación de dos fases en la implementación se visualiza en el gráfico 8.17 en el que se plasman los principales hitos históricos y la potencia renovable instalada.

Gráfico 8.16. Índice de “eficiencia”: producción respecto a primas. Comparación de los sectores eólico y fotovoltaico. Gwh / miles de euros



Fuente: AEVAL (2011)

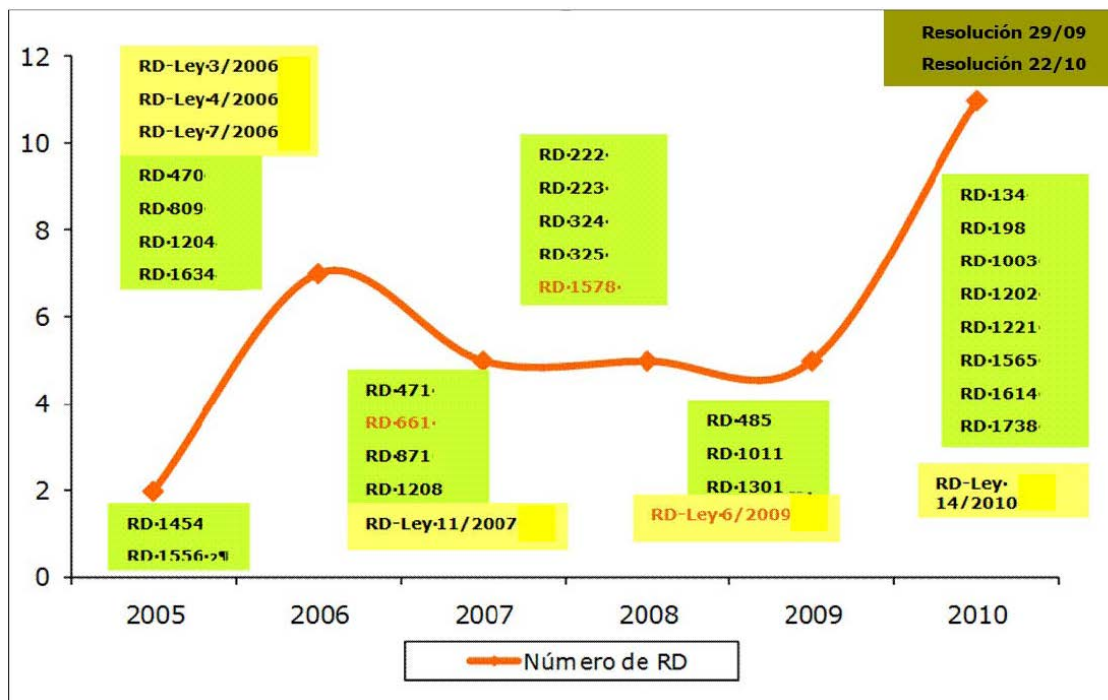
Gráfico 8.17. Principales hitos históricos en el periodo de implementación del PER



Fuente: AEVAL (2011)

Durante la implementación del PER se dictaron más de una treintena de Reales Decretos y Resoluciones que han sido clave en el desarrollo y evolución de las energías renovables en España. Esta normativa ha ido marcando un rumbo, en ocasiones inestable, de la producción de energía renovable, básicamente en los usos eléctricos. En el gráfico 8.18 se muestra la evolución de los textos normativos aprobados durante el periodo del PER.

Gráfico 8.18. Normativa aprobada en el periodo de vigencia del PER



Fuente: AEVAL (2011)

En resumen, en la implementación del PER 2005-2010 se evidencian dos fases claramente delimitadas:

- La primera, hasta 2007, en la que el ritmo de ejecución del Plan es bajo, salvo en las energías eólica y fotovoltaica. Esta última rebasaba ya en 2007 la totalidad de las previsiones para todo el periodo de vigencia, tanto en potencia instalada como en inversión. La promulgación del Real Decreto 661/2007 con el mantenimiento del sistema de primas, junto a una serie de factores concluyentes (sistema de tarifas regulada, cambio de modelo productivo, tecnología con gran valor añadido, descenso de los costes) dio

lugar a un espectacular incremento de la inversión en tecnología fotovoltaica que se intentará frenar en la siguiente fase.

- La segunda fase se inicia en 2008 y continúa hasta la finalización del PER en 2010. El estallido de la crisis financiera coincide con el incremento de las inversiones en energía fotovoltaica, solamente explicable por las expectativas de alta rentabilidad y pronta recuperación de las inversiones. Es precisamente esa crisis económica el origen de conflictos con otras tecnologías renovables así como con el subsector tradicional eléctrico. La caída de la demanda de energía eléctrica, experimentada como consecuencia de la recesión económica, y la presión ejercida por las empresas eléctricas tradicionales (que ven sus ofertas en el *pool* desplazadas por las energías renovables primadas y con prioridad de despacho) genera en el actor público la sensación de haber ido demasiado lejos en el PER, lo que provocó la introducción de mecanismos, no sólo correctores sino restrictivos, en el desarrollo de estas tecnologías, sobre todo la fotovoltaica, rectificando los excesos de la primera fase.

4. La Planificación de los Sectores de la Electricidad y del Gas (2008-2016), se aprobó por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2008, y se restringe (en cuanto al sector eléctrico) a la red de transporte. Su objetivo era garantizar la seguridad y la calidad del suministro energético, a medio y largo plazo, permitiendo el crecimiento económico y preservando la competitividad global y la protección del medio ambiente.

En su proceso de elaboración el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio contó con la colaboración de todos los Ministerios afectados, en especial con los de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino y de Fomento; las Comunidades Autónomas; los operadores del sistema eléctrico y la Comisión Nacional de Energía. Además, fue sido sometido a audiencia pública y contaba con el Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA)

El proceso de aprobación de la planificación de los sectores de electricidad y gas 2008-2016 se inició mediante una Orden del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio¹⁷⁰ por la que se convocó a los sujetos del sistema eléctrico, Comunidades Autónomas y promotores de nuevos proyectos a la realización de propuestas de desarrollo de las redes de transporte de energía eléctrica, así como a la aportación de la información necesaria para llevar a cabo el proceso de planificación. Asimismo, también se convocó a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES) a facilitar la información relacionada con las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de productos petrolíferos. Una vez finalizado el plazo de tres meses para la presentación de propuestas por parte de todos los agentes, se elaboró un primer borrador de planificación, que fue presentado a las distintas Comunidades Autónomas.

Paralelamente, el proceso de planificación tuvo en cuenta, no sólo el procedimiento a seguir para este caso en la regulación derivada de la Ley del Sector Eléctrico, sino también las normativas aprobadas en materia de evaluación ambiental. Hay que recordar que la Ley de Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente de 2006, establecía la obligatoriedad de someter a evaluación ambiental estratégica aquellos proyectos que pudieran tener efectos significativos sobre el medio ambiente. De este modo, la Planificación de los sectores de electricidad y gas 2008-2016 también fue sometida a ese proceso en el modo que recoge la citada Ley.

Así, de acuerdo con este nuevo texto legal, el proceso de evaluación ambiental estratégica comenzó con la preparación de un informe preliminar mediante el cual se informó a las autoridades ambientales (en el caso de la Planificación 2008-2016, el Ministerio de Medio Ambiente) sobre el inicio de un proceso de planificación que debía ser sometido al procedimiento de evaluación de sus efectos ambientales. Como resultado del examen de ese informe preliminar, el Ministerio de Medio Ambiente fijó los contenidos, criterios y alcance del informe

¹⁷⁰ BOE de 17 de agosto de 2006.

de sostenibilidad ambiental a realizar por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en el denominado "*Documento de Referencia*". El Informe fue sometido a consulta pública durante 45 días tras el anuncio en el Boletín Oficial del Estado del 1 de agosto de 2007. Las alegaciones recibidas fueron estudiadas y tenidas en cuenta, en su caso, en la elaboración del documento de planificación final. Finalmente, como resumen del procedimiento ambiental, se realizó una Memoria Ambiental conjuntamente por el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Como ya vimos en la anterior fase, la planificación de los sectores de electricidad y gas se compone de una planificación indicativa y de una planificación obligatoria y vinculante. Forma parte de la planificación obligatoria la red de transporte de energía eléctrica. El resto de aspectos de la planificación de electricidad forma parte de la planificación indicativa, la cual aporta los parámetros bajo los que cabe esperar que se desenvuelvan estos sectores, promoviendo y facilitando aquellas decisiones de inversión de los diferentes agentes económicos y estableciendo líneas de actuación y criterios generales. Así, aunque no se trata de una planificación vinculante, sí aporta previsiones sobre el comportamiento de la demanda, los recursos necesarios para satisfacerla, la necesidad de nueva potencia de generación, la evolución de las condiciones de mercado para la consecución de la garantía de suministro y los criterios de protección ambiental.

Por su parte, la Planificación Indicativa de los Sectores de la Electricidad y del Gas 2012-2020 se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de noviembre de 2011. La planificación indicativa incluyó, entre otros, previsiones sobre el comportamiento futuro de la demanda y los recursos necesarios para satisfacerla, la evolución de las condiciones del mercado para garantizar el suministro y los criterios de protección ambiental. Este ejercicio de previsión serviría como punto de partida de la planificación vinculante 2012-2020.

5. La Comisión Nacional de Energía (CNE) se mantiene como órgano de interacción de los actores públicos y privados, pero circunscrito al Consejo

Consultivo de la Electricidad, en el que están representados las Administraciones Públicas implicadas (Estado y Comunidades Autónomas), las empresas del sector (UNESA, representantes del sector de la autoproducción, de las comercializadoras y distribuidoras, de las energías renovables) los consumidores y usuarios (grandes consumidores de la industria y de los servicios, así como los consumidores ordinarios) y los intereses ecologistas. No obstante, debemos recordar que dicha representación lo es a efectos de ser consultados sobre la normativa y otras cuestiones planteadas en materia eléctrica, sin que tengan poder decisor sobre los aspectos por los que son consultados.

En resumen, podemos comprobar que en la fase de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero, la separación entre los dos subsectores eléctricos, el tradicional y el de las energías renovables, se plasma en las instituciones e interacciones consiguientes.

La interacción formal entre los actores públicos y privados se intensifica sobre todo en el subsector de las energías renovables, estableciendo cauces como la planificación que permiten la incorporación de los actores privados en su elaboración. Siempre, teniendo en cuenta, que la decisión final sobre la planificación y diseño de la política recae en el actor público central: el Ministerio.

Respecto al subsector tradicional, la presencia de UNESA no es muy visible institucionalmente (excepto como representante en el CCE de la CNE); sin embargo, los cauces informales continúan abiertos entre ambos actores y, a través de ellos, se procurará resolver los problemas y conflictos del sector, sobre todo en cuanto al llamado "*déficit del sistema eléctrico*". Para ello se crean dos cauces formales: las dos Comisiones Interdepartamentales analizadas anteriormente, y un Fondo de Titulización destinado a la Amortización de dicho déficit (el FADE). También en el subsector eléctrico tradicional, es el actor público central quien diseña y planifica, aunque los actores privados pueden participar mediante la consulta en dichas actuaciones.

5. Tipología de red

En esta etapa de gobiernos socialistas (2004-2011) el Ministerio continúa como actor público central a nivel nacional y es el actor que decide, en última instancia, sobre el diseño y planificación del sector eléctrico. Asimismo, durante este periodo se promulgan los nuevos Estatutos de las Comunidades Autónomas, en los que se aprecia, en algunos casos (Cataluña, Andalucía, Aragón), el intento de compartir con el Estado determinadas competencias en materia energética. No obstante, y si bien la planificación de los subsectores tradicionales y renovables cuenta con la consulta y audiencia de las Comunidades Autónomas, éstas siguen sin decidir a nivel estatal, aunque desarrollan determinados planes en el subsector de las energías renovables (planes eólicos, de fomento de las energías renovables, de ahorro y eficiencia energética) que se integran o coordinan con los nacionales y que, en su mayoría, dependen de la financiación estatal.

La diferenciación institucional de la planificación y diseño del subsector tradicional y del sector renovable se consagra definitivamente en esta etapa. Los actores privados de uno y otro subsector se diferencian creando interacciones propias de cada ámbito. Pero una característica permanece común: la centralidad del Ministerio como actor público de todo el sector eléctrico.

Durante esta etapa el actor público mantuvo diversos conflictos con el subsector tradicional, con ocasión de las OPA's que sacudieron a las empresas del sector. Esos conflictos llegaron a UNESA cuya existencia peligró, pero que se mantuvo como actor privado principal. Las principales demandas de este subsector se mantuvieron en el déficit del sistema eléctrico, a lo que el actor público respondió con una profusa regulación, el reconocimiento de dicho déficit (mediante el Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre) y con la creación de Comisiones Interministeriales y de un Fondo de Titulización, el FADE, que tiene el aval del Estado y cuyos bonos se contabilizan como deuda pública, aunque no déficit público (ya que son activos financieros que se

reembolsan con los peajes de acceso). Por tanto, las peticiones del subsector eléctrico tradicional, si bien en su integridad no se concedieron por el actor público, sí hizo lo posible para resolver el problema suscitado por el déficit del sistema. El actor público, por su parte, tenía como objetivos evitar, en la medida de lo posible una subida excesiva de las tarifas eléctricas, garantizar el suministro y derivar ese déficit hacia ejercicios futuros. También estos objetivos se consiguieron por el actor público, no sin un elevado coste en el caso del último de ellos. Por tanto, la interacción entre el actor público y el actor privado del subsector eléctrico tradicional no se produce normalmente mediante cauces formales, sino que son más bien los informales los predominantes, pero siempre constantes y estables entre ambos. Por tanto, clasificamos la tipología de red en este subsector eléctrico tradicional durante esta etapa de concertación.

Respecto a la interacción con el subsector renovable, debemos distinguir dos etapas en esta fase: una primera en la que existe una profusión de Planes e inversiones a estas tecnologías (PER), con un sistema de primas generoso, y en el que el actor público evidencia un interés en su desarrollo y, a su vez, los actores privados también mantienen como objetivo dicho desarrollo; y una segunda fase, tras la crisis económica, en la que el actor público no sólo modera las ayudas y primas a estas tecnologías, sino que las restringe a través de diversa normativa. Es interesante constatar que las organizaciones representativas de los intereses renovables se agrupan por tecnologías, y que en esta segunda etapa, en la que se ha de repartir la restricción a las ayudas a estas tecnologías, los conflictos entre ellas se encuentran a diario en los medios de comunicación. Pero no sólo existe conflicto interno, sino también con el actor público, a quien se le acusa de favorecer los intereses del subsector eléctrico tradicional. Este acusó al subsector de las renovables de aumentar el precio de la electricidad y demandó una reducción en sus ayudas e inversiones, lo que fue contestado por el subsector renovable, en especial el fotovoltaico, en numerosas ocasiones.

En resumen, nos encontramos con una etapa de interacción de negociación y acuerdo entre el actor público y los actores privados en el subsector eléctrico

tradicional, mientras que en el subsector renovable, podemos distinguir dos fases: una primera fase, hasta 2007 en el que hay una red de concertación, y una segunda fase, desde 2008 a 2011, en el que la red girará a la dirección estatal en la que el Estado recabará su autonomía.

6. Conclusiones.

Como conclusión a este capítulo, en las relaciones entre el Estado y el sector eléctrico en esta etapa en los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008), podemos destacar las siguientes características (tabla 8.12):

a) A pesar de las dificultades sufridas en esta etapa por UNESA, esta organización se mantiene como intermediador central del subsector eléctrico tradicional, manteniendo contactos de negociación con el actor público. Además de UNESA, diversas asociaciones de empresas comercializadoras y distribuidoras, algunas de ellas constituidas en otras fases, se mantienen en la arena de la política eléctrica aunque con un papel secundario: la Asociación de Empresas Eléctricas (ASEME); la Asociación de Distribuidores de Electricidad (CIDE); la Asociación de Comercializadoras Independientes de Energía (ACIE). También se integran en el espacio de la política los grandes consumidores de energía, como la Asociación de Empresas de Gran Consumo de Energía (AEGE); la Asociación de Grandes Consumidores de Energía del Sector Servicios (GranCEESS) y la Asociación de Consumidores de Electricidad (ACE). En estos casos, su presencia es testimonial y periférica. En el subsector renovable, la fragmentación de la representación de los intereses es la nota dominante también en esta etapa. La división de organizaciones por tecnologías y la separación de intereses hacen que junto a APPA (la asociación inicialmente referida a todas las energías renovables) surgieran otras en este subsector (ASIF, AEE, PROTERMOSOLAR), algunas de ellas con origen en conflictos a la hora de negociar con el actor público y representar ante éste sus intereses (AEF y ANPER). Además de estos actores privados, la Asociación Española de Cogeneración (ACOGEN), los consumidores y usuarios así como

las asociaciones representativas ecologistas formarán parte del Consejo Consultivo de la Electricidad de la CNE, lo que otorga un carácter institucional a su participación, pero su incidencia en la política eléctrica se limita a efectos de consulta.

b) El número de actores públicos se mantiene en esta fase, aunque con un grado de centralidad en la política eléctrica desigual. Por una parte, el nivel institucional de decisión sigue siendo nacional, ya que es al Ministerio a quien le corresponde decidir sobre el diseño y planificación de la política eléctrica. No obstante, las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias y de su ámbito territorial, participan en el proceso de planificación del sector, tanto en el subsector tradicional (planificaciones de los sectores de la electricidad y del gas) como en el renovable (PER, Plan de Ahorro y Eficiencia Energética). Esa participación es de mera consulta, pero también elaboran e implementan una serie de planes (eólicos, de ahorro y eficiencia energética, de fomento de energías renovables) que deben coordinarse con el Estado y que, en última instancia, dependen de los fondos estatales y comunitarios. La regulación se acuerda y negocia con los actores privados y, aunque el Estado todavía no es capaz de generar su propia información para gestionar la política eléctrica, institucionaliza los cauces oportunos para su consecución (CNE, IDAE). Para preservar la competencia, la CNC se situará como actor público garante de la misma ante conflictos surgidos por las OPA's surgidas en este periodo. Además, el Ministerio competente en materia de Medio Ambiente deberá emitir los informes correspondientes según la normativa vigente sobre la planificación y autorizaciones de los proyectos relativos al sector.

c) Los escenarios institucionales formales se dividen por subsectores, y adquieren importancia los integrantes de las energías renovables. Se mantiene la CNE como institución común entre ambos subsectores, en el que tienen representación en su CCE actores públicos y privados de ambos. También se divide por subsectores la planificación de la política eléctrica, a través de Planes de Ahorro y Eficiencia Energética, Planificación del Sector Eléctrico y el PER. Continúan existiendo barreras de entrada en la interacción, ya que no todas las organizaciones representativas de energías renovables integran

dichos cauces formales, pero no puede entenderse que dichas interacciones sean monopolísticas o cerradas. Tampoco existe una simetría total en los recursos de información, ya que el actor público depende en parte del actor privado. El actor privado participa en el diseño y planificación, así como en la implementación de la política eléctrica, a través de la negociación y los acuerdos con el actor público. Esta negociación se produce, en toda esta etapa, en el subsector eléctrico tradicional. En cuanto al subsector de las energías renovables, esta negociación permanece en la primera etapa de la misma (2004-2008), pero no en la segunda etapa (2004-2008) ya que en ésta la interacción se caracteriza por la mera consulta, no por la negociación. Entre el actor público central y el actor privado del subsector eléctrico tradicional se consolida una red de percepción común frente a problemas o conflictos de la política eléctrica, así como un consenso para la consecución de sus objetivos. No ocurre lo mismo entre el actor público central y los actores privados del subsector de las energías renovables, ya que éstos están fragmentados por tecnologías y su inclusión en la política eléctrica sigue siendo novedosa para establecer una interacción fluida y estable con el actor público.

d) Por último, en cuanto a tipología de red de política eléctrica, debemos diferenciar dos subsectores: en el subsector eléctrico tradicional la red es de concertación, ya que la política eléctrica se negocia directamente entre dichos actores, obteniendo cada uno de ellos la satisfacción, no absoluta, pero sí en gran parte, de sus objetivos en dicha política; en el subsector eléctrico de las energías renovables debemos dividir esta fase en dos etapas: en la primera etapa (2004-2007) la red también se clasifica como de concertación, por cuanto el actor público y los actores privados desarrollan una serie de planes y planificaciones en los que se consiguen los objetivos de ambas partes; pero en la segunda etapa (2008-2011), marcada por la crisis económica, el Estado procura recuperar la dirección y la autonomía cedida, y elabora la política relativa a dicho subsector con la consulta pero no con el concierto con dichos actores privados.

Tabla 8.12. Relación entre el Estado y el sector eléctrico en la etapa de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011)

Organización y movilización de los grupos	Concentración y autonomía del Estado	Escenarios institucionales	Tipología de red
<p>Subsector Eléctrico Tradicional: UNESA. ASEME, DICE, ACIE. AEGE, GranCEESS, ACE</p> <p>Subsector de Energías Renovables: APPA, ASIF, AEE, AEF, PROTERMOSOLAR, ANPER. ACOGEN</p> <p>Consumidores/Usuarios/Ecologistas HISPACOOOP, ASEGEO, GREENPEACE.</p>	<p>Centralización de poder en el Estado y en un actor público (Ministerio de Industria).</p> <p>Actores secundarios: CNE, IDAE, CNC, CCAA</p> <p>Actores periféricos: Ministerio con competencias en Medio Ambiente REE, OMEL y Oficina de Cambios de Suministrador: actores para-públicos. Simetría imperfecta de la información.</p> <p>Nivel nacional de diseño y planificación de la Política Eléctrica (consulta de otros actores).</p>	<p>Predominio de los cauces formales: Comisiones Interdepartamentales. CNE.</p> <p>Planes de Ahorro y Eficiencia Energética.</p> <p>Plan Español de EERR (PER)</p> <p>Planificación del Sector de la Electricidad y el Gas.</p> <p>Estrategia para el Fomento del Ahorro y Eficiencia Energética.</p> <p>Conferencia Sectorial de Energía.</p>	<p>Subsector Eléctrico Tradicional. Concertación (2004-2011)</p> <p>Subsector de las energías renovables Concertación (2004-2008)</p> <p>Dirección estatal (2008-2011)</p>

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO NOVENO. LA INTERMEDIACIÓN DE INTERESES DURANTE EL GOBIERNO POPULAR DE MARIANO RAJOY (2012-2013): EL RETORNO A LA DIRECCIÓN ESTATAL EN EL SECTOR.

1. Introducción

La crisis económica y presupuestaria iniciada ya en 2008 marcará esta fase del gobierno de Mariano Rajoy. En el programa electoral del Partido Popular¹⁷¹ para las elecciones generales de 2011 se diagnosticaba, como uno de los problemas del sector eléctrico, su déficit y la inseguridad jurídica de la normativa energética, estableciendo entre los objetivos a conseguir, la definición de una estrategia energética nacional, la máxima eficiencia en los costes, la recuperación de la seguridad en el marco jurídico e institucional, avanzar en la liberalización y reforzar la competencia del mercado de la electricidad.

En este marco de crisis, los dos grandes objetivos del actor público en esta fase han sido: controlar el incremento del déficit del sistema eléctrico y abonar convenientemente su importe, y establecer una retribución razonable a las energías renovables. Toda la normativa producida por el actor público se ha centrado, hasta el momento, en procurar resolver estos dos problemas.

Respecto al déficit del sistema eléctrico, debemos recordar que el déficit de tarifa es el resultado de unos costes reconocidos al sistema eléctrico superiores a los ingresos obtenidos por los precios regulados o tarifas de acceso que pagan los consumidores (De los Llanos, 2013). El Gobierno fija periódicamente los precios regulados, en base a una previsión, la cual puede no producirse, dando lugar a desajustes entre el coste previsto y el registrado realmente. Este déficit de tarifa también puede producirse cuando, por una decisión política, no se adecuan los precios regulados a los costes (por ejemplo, para contener la inflación).

¹⁷¹ www.pp.es/actualidad-noticia/programa-electoral-pp_5741.html

El déficit de tarifa se financia, temporalmente, por las grandes empresas eléctricas, constituyendo una deuda de todo sistema eléctrico con dichas empresas, la cual se traslada a generaciones futuras de consumidores a través de los derechos de cobro a largo plazo. De este modo, los pagos de las anualidades de los déficits de años anteriores (principal más intereses) se pagan con las tarifas de años posteriores.

Desde 2003 las empresas eléctricas podían titular esta deuda, es decir, ceder el déficit a terceros. Pero a medida que transcurrían los años de la crisis financiera resultaba más difícil realizar este proceso. Por ello, se intentó que la CNE gestionase las subastas de derechos de cobros futuros sobre las tarifas, pero después de tres subastas (una en 2007 y dos en 2008) sin el resultado esperado, se creó el FADE para dotar de garantías a la deuda acumulada.

Además del déficit *ex ante* establecido por el Real Decreto 1634/2006 (y que se imputaba a ejercicios futuros), se produjeron diferencias entre el déficit finalmente incurrido y el déficit *ex ante* reconocido por la administración (desajustes).

Entre los años 2000 y 2005 se reconoció en total un déficit de casi 6.274 millones de euros (De los Llanos, 2013) y se pagaron a las empresas eléctricas, a través de las tarifas, el déficit de los años 2000 a 2002. En el periodo 2006-2011 el déficit reconocido fue de casi 21 mil millones de euros.

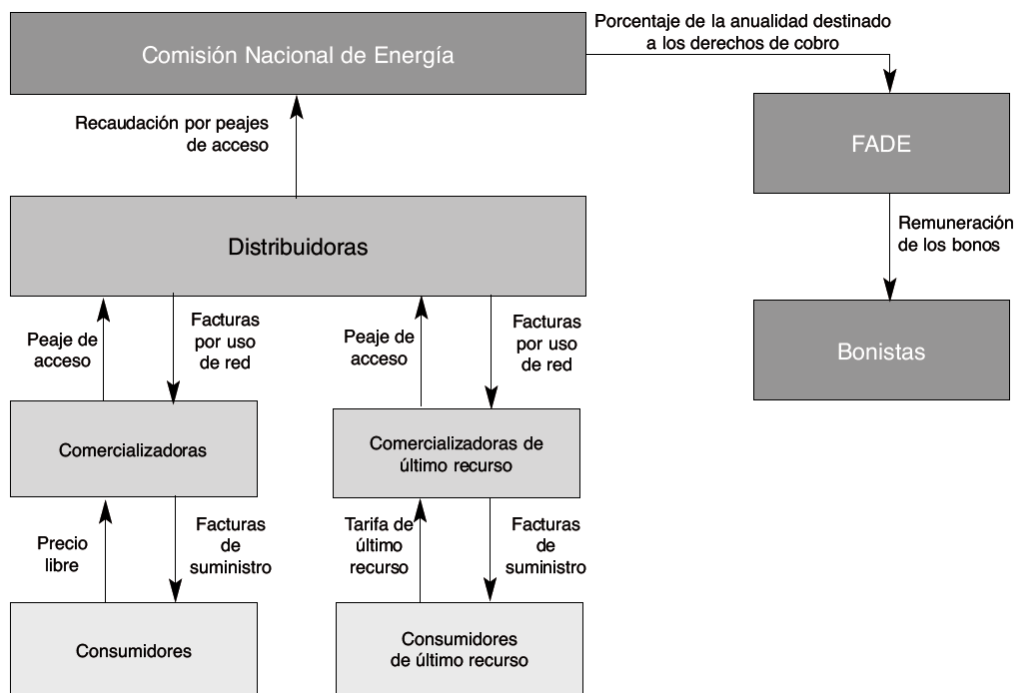
Como ya vimos en la fase anterior, el FADE se constituyó en enero de 2011, y transforma los derechos de cobro del déficit tarifario que le son cedidos en distintos valores de renta fija que son susceptibles de negociar en mercados de valores organizados o regulados. La crisis de la deuda soberana de 2011 hizo que el FADE tuviera problemas ese año para obtener financiación, por lo que se flexibilizó el procedimiento¹⁷² para realizar la emisión de instrumentos

¹⁷² Mediante el Real Decreto 1307/2011, de 26 de septiembre.

financieros, permitiendo realizar colocaciones privadas entre un pequeño grupo de inversiones.

El pago de estos bonos está vinculado a la generación de ingresos del sistema eléctrico y constituyen un coste permanente incluido como tal en los peajes de acceso. Las empresas distribuidoras (ver gráfico 9.1) se encargan de recaudar esos peajes de acceso a las comercializadoras que previamente los cargan a los consumidores finales, tanto del mercado libre como los acogidos a la tarifa de último recurso (TUR)¹⁷³. Las distribuidoras ingresan los peajes de acceso en la CNE (a partir del 6 de junio, la Comisión Nacional de Mercados y Competencia) que es la que paga al fondo para hacer frente al pago de los bonos.

Gráfico 9.1. Flujos de pagos del sistema eléctrico



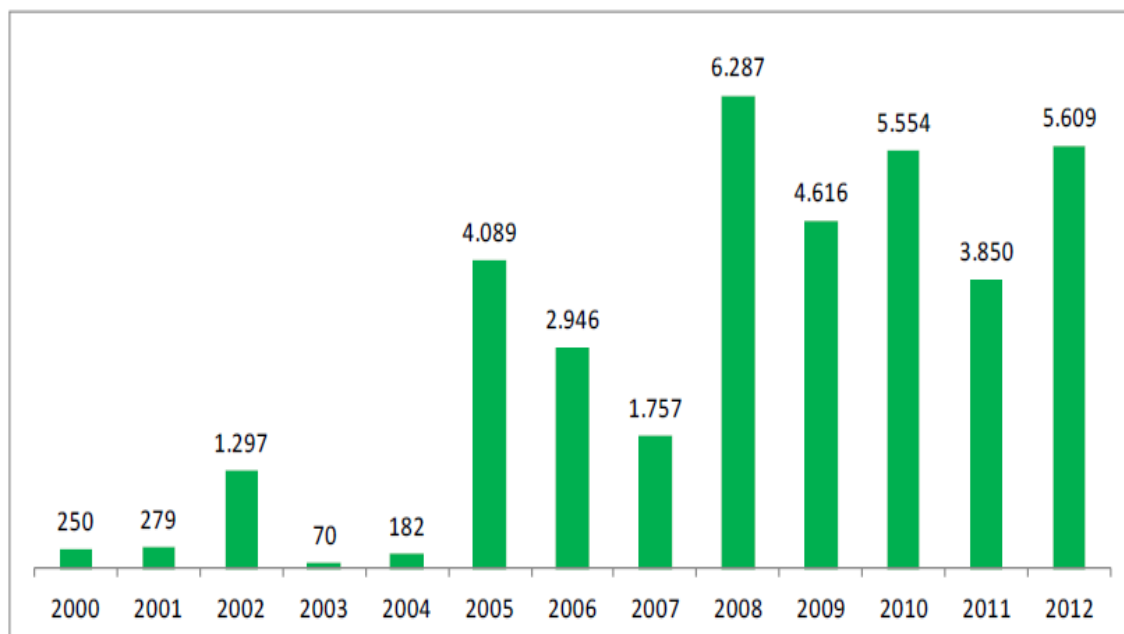
Fuente: De los Llanos (2013, recogido de FADE)

¹⁷³ La TUR es una tarifa regulada a la que se pueden acoger los consumidores con una potencia contratada de hasta 10 KW.

Hasta marzo de 2013, FADE no realizó ninguna subasta de los derechos de cobro del déficit de tarifa, habiéndose decantado por emisiones sindicadas (se contrata a un grupo de bancos que coloca los bonos directamente a los inversores a cambio de un precio acordado) y colocaciones privadas (una o varias entidades financieras).

El problema que el actor público trata de solventar en esta fase, y que supone la razón de la mayor parte de su normativa, se infiere del gráfico 9.2, la tabla 9.1, y los gráficos 9.3 y 9.4, en los que podemos ver la evolución del déficit del sistema eléctrico generado entre 2000-2012 (a la que se deberá añadir el déficit de 2013), cómo se distribuye ese déficit, las fechas e importes de vencimiento de los bonos del FADE, así como los intereses a pagar por las distintas emisiones de bonos. Y todo ello teniendo en cuenta que esta situación puede incrementar el coste de la tarifa eléctrica en un momento de crisis económica en que, con el coste energético en España es superior a la media de la Unión Europea, se debe mejorar nuestra competitividad.

Gráfico 9.2. Déficit del sistema eléctrico generado entre 2000-2012 (en miles de €)



Fuente: CNMC (2013)

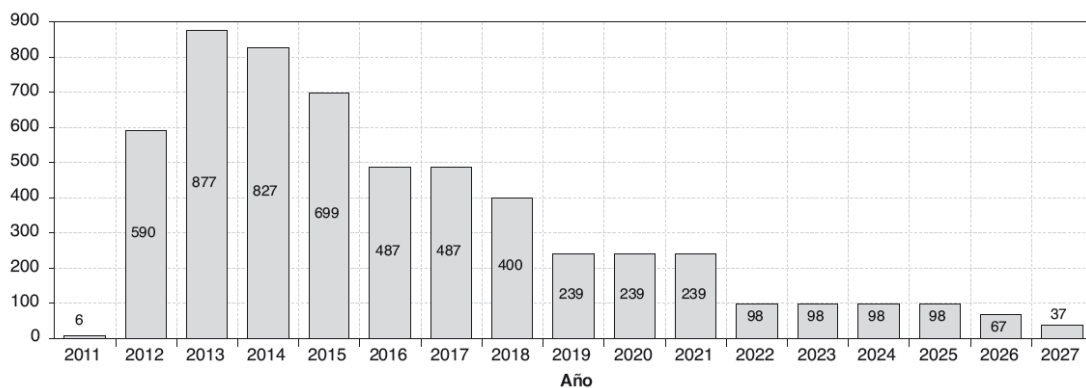
Además del objetivo de solventar el problema del déficit del sistema eléctrico, y relacionado con él, se sitúa el objetivo de establecer una retribución razonable a las instalaciones de energía renovable. El Real Decreto 661/2007 supuso una fase de despegue de las energías renovables, en particular, de la tecnología fotovoltaica, ya que estableció un sistema de primas muy generoso que pudo incitar a determinados inversores, pinchada ya la burbuja inmobiliaria, a invertir en el sector. Los intentos de modificar este sistema de primas y de restringir las mismas desde 2008 hasta 2010, no parecía suficiente para frenar, no ya el desarrollo de las energías renovables, sino el coste que suponía al sistema eléctrico mantener las mismas.

Tabla 9.1. Cuadro de distribución de la deuda del sistema eléctrico a 8/11/2013. Desglose por titulares con derecho a cobro del sistema.

	Saldo a 8/11/2013 (M€)	%
FADE	22.531,84	88,51%
Terceros	2.925,05	11,49%
TOTAL	25.456,89	100%

Fuente: CNMC (2013)

Gráfico 9.3. Pago de intereses por las emisiones de bonos eléctricos del FADE (millones de euros)

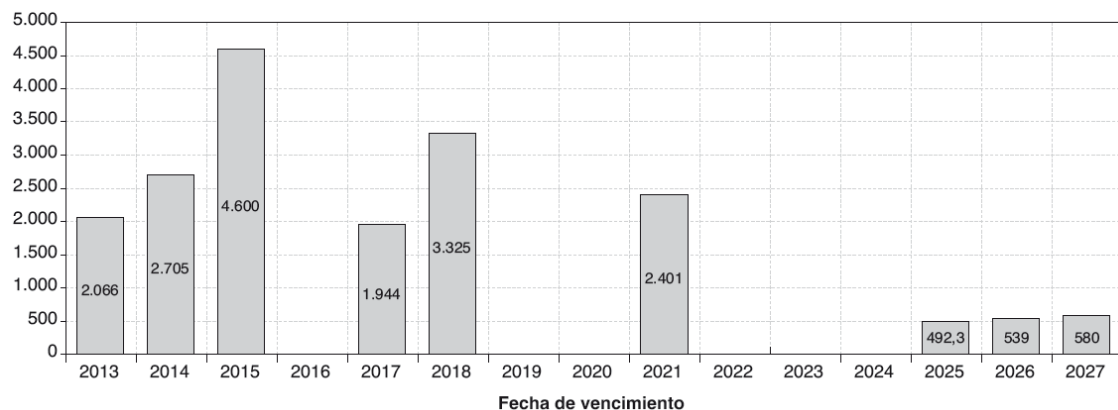


Fuente: De los Llanos (2013) obtenido de la CNMV

Esta relación entre el déficit del sistema eléctrico y la adecuada retribución a las energías renovables hizo que el actor público considerara al sistema

eléctrico como un todo, sin dividirlo en subsectores como en anteriores fases. Eran dos problemas de un mismo sector, pero en el que están enfrentados dos colectivos: el tradicional y el renovable. Tanto uno como otro pretenderán maximizar sus beneficios y procurarán que se les reconozca el máximo coste posible así como cobrar cuanto antes dicho coste del sistema (tradicionales) y obtener el máximo beneficio por sus inversiones (renovables).

Gráfico 9.4. Vencimiento de las emisiones de bonos eléctricos del FADE (millones de euros)



Fuente: De los Llanos (2013) obtenido de la CNMV

Ambos intereses (el de las empresas eléctricas tradicionales y el de las empresas renovables) parecen contrapuestos y casi irreconciliables, como se demuestra por la cantidad de artículos de opinión, notas de prensa de las asociaciones, noticias en medios de comunicación, etc. Es por ello por lo que el actor público parece que ha decidido “aislarse” de los mismos para procurar la consecución de sus objetivos.

2. La organización y la movilización de los grupos de interés.

En la anterior fase de estudio distinguíamos dos subsectores en el sector eléctrico: el subsector eléctrico tradicional y el subsector de las energías renovables. Dicha distinción se producía por cuanto, las arenas de ambos subsectores eran diferentes, ya que los actores privados, las instituciones y la regulación se especializan y separan. Y si bien la fecha de realización de esta

investigación no cubre los cuatro años de legislatura (2011-2015) podemos calificar y definir cómo se comportan los actores privados en esta fase en base a las actuaciones que hasta el momento se han ido produciendo, lo que nos lleva a pensar que esa diferenciación se ha desdibujado.

UNESA actúa en esta fase como *actor privado central* del sector eléctrico, condición que se evidencia en la intermediación de la primera gran reforma de esta fase, la llevada a cabo mediante el Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico. UNESA se reunió con el actor público, aparentemente fragmentado, entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP). No obstante, estas reuniones tenían por objeto “*informar*” de los términos de las modificaciones normativas del sector¹⁷⁴, que afectaba tanto a

¹⁷⁴ De la existencia de esta reunión entre el Ministerio y UNESA se han hecho eco diversos medios de comunicación, entre ellos Cinco Días (11/07/2013) y CapitalMadrid.com (18/07/2013).

- Cinco Días (11/07/2013). Industria convoca a las grandes eléctricas a una reunión urgente. *“Al mediodía de hoy el Ministerio de Industria ha convocado a dos reuniones urgentes a los responsables de las cinco grandes eléctricas de Unesa (Endesa, Iberdrola, Gas Natural Fenosa, EDP España y Eon España), además de Acciona y Abengoa. La convocatoria está relacionada con la reforma energética que el Gobierno ha mantenido en el máximo secreto y que se aprobará mañana viernes en el Consejo de Ministros. La reunión, a la que no acudirá ninguna asociación sectorial, se celebrará con el secretario de Estado de Energía, Alberto Nadal, a las cinco de la tarde (para las de Unesa) y a las siete (para el resto de compañías). Por parte de las eléctricas no acudirán ejecutivos de primer nivel: irán “de consejeros delegados hacia abajo”, señalan fuentes del sector. Las grandes eléctricas, que han venido manteniendo encuentros con los ministros de Industria, José Manuel Soria; el de Hacienda, Cristóbal Montoro, y el secretario de Estado de Energía, Alberto Nadal, aseguran que desconocen las medidas concretas de una reforma que se saldará con recortes para todos: algo más de mil millones para ellas y el operador del sistema (REE) y otros mil millones para las instalaciones del régimen especial. El resto, hasta los 4.000 millones de desfase de la tarifa serían asumidos por los Presupuestos del Estado. Pese al conflicto que mantuvieron ayer los ministerios de Industria y Hacienda, tras las declaraciones de Soria en las que aseguraba que ya había un acuerdo cerrado con Hacienda, que Montoro se ocupó de desmentir, todo apunta a que la reforma irá mañana al Consejo de Ministros, pues, según fuentes próximas al Ejecutivo, se trata de una orden que el propio presidente, Mariano Rajoy, dio personalmente la semana pasada”.*

- CapitalMadrid.com (18/07/2013). La patronal eólica AEE exige el mismo trato que UNESA. *“Los eólicos se sienten marginados respecto a las eléctricas. La pasada semana no fueron convocados a la reunión que el secretario de Estado de Energía, Alberto Nadal, mantuvo con el sector y, en cambio, sí asistió la patronal Unesa. Las empresas representadas en la Asociación Empresarial Eólica (AEE) han hecho llegar su malestar al Ministerio de Industria por no haber sido convocados el día antes al Consejo de Ministros cuando, visto lo visto, han resultado ser los más perjudicados de toda la reforma eléctrica. De los 2.700 millones de euros que tendrán que recortar todo el sector, más de 1.300 millones son para las energías renovables, aunque la*

las empresas eléctricas tradicionales como a las de energías renovables. Simultáneamente, el actor público (MINETUR) se reunió con las cinco grandes empresas eléctricas integrantes en UNESA (Iberdrola, Endesa, Gas Natural-Fenosa, EDP España y E.On España), y posteriormente con empresas que tienen inversiones también en energías renovables (ABENGOA, ACS y ACCIONA). El Ministerio (MINETUR) consideró que en esas reuniones se encuentra representado la mayoría del sector eléctrico, por lo que no entendía necesaria la reunión con las asociaciones representativas de intereses renovables.

Por su parte, conscientes de la importancia creciente adquirida por el MINHAP en el diseño y planificación de la política eléctrica, los actores privados (UNESA y las grandes empresas eléctricas) acuden a cauces informales de interacción con éste (reuniones, encuentros, etc.) para trasladar sus demandas y, al mismo tiempo, conocer de primera mano su postura respecto a la nueva regulación y medidas previstas por el MINETUR.

Por otra parte, y tras dos años de legislatura, se ha aprobado recientemente la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico¹⁷⁵, que ha sido

mayor parte recaerá sobre las energías eólicas. "Se vuelve a defender a las solares y a la cogeneración", declaran. De ahí el cabreo que tiene la patronal porque entienden que Industria les ha pasado por alto en todo momento y no les ha tratado igual que a las eléctricas. A la famosa reunión del pasado día 11 asistieron directivos de las cinco grandes eléctricas -Endesa, Iberdrola, Gas Natural Fenosa, EDP y E.ON- además de Acciona, Abengoa y ACS. Industria considera que en el encuentro con Nadal estaba representado el sector eólico, puesto que se encontraban las dos compañías con más intereses en este negocio como son Iberdrola y Acciona. La patronal eólica, en cambio, no entra a valorar qué empresas estuvieron con Nadal sino el hecho de que asistiera Unesa y que ellos fueran excluidos, cuando iban a salir muy castigados. La AEE ha pedido formalmente una reunión con Industria para que se les explique los reales decretos que les conciernen, como son el relativo a las renovables, el real decreto sobre autoconsumo y el referido a las inversiones en Canarias. En Canarias, se va a poder invertir en energías renovables porque son más baratas que las energías convencionales, pero se desconoce realmente la retribución que van a recibir. Iberdrola y Acciona, las dos compañías más afectadas por los recortes a las renovables, no saben aún el efecto que tendrá sobre sus cuentas. Fuentes consultadas han estimado que, de los 1.300 millones de euros que les supondrá la reforma, cerca de un 80% recaerá sobre Iberdrola y Acciona. Las dos empresas reconocen que no han podido extraer cifras porque tienen muchas dudas y "estamos intentando entenderlo". Además, faltan por salir aún los parámetros sobre los que se va a establecer la retribución de tales instalaciones".

¹⁷⁵ BOE núm. 310, de 27 de diciembre.

presentada por el actor público como una “reforma estrella”, tras 16 años de la anterior LSE, también impulsada por un gobierno del Partido Popular. En la tramitación de la nueva ley, que afecta tanto al sector eléctrico tradicional como a las energías renovables, las informaciones aparecidas en los medios de comunicación dan a entender que no ha culminado dicha reforma con un acuerdo o pacto con el sector¹⁷⁶.

En cuanto a los Presidentes de UNESA durante esta fase, sigue ostentando ese cargo Eduardo Montes Pérez del Real (Ingeniero Industrial), y en el cargo de Secretario General se mantiene Pascual Sala Atienza (Licenciado y doctor en Derecho).

Las asociaciones representativas de las empresas renovables se posicionan en esta fase como *actor privado secundario*, ya que el actor público (MINETUR) cuenta con ellas, no tanto para negociar, sino para hacerles partícipes de su decisión. Esta postura del MINETUR ha dado lugar a conflictos, ya que consideran que deben ser tratadas al menos como UNESA, por cuanto la normativa también les afecta.

¹⁷⁶ Así se desprende de numerosas notas de prensa publicadas con este motivo. Entre ellas destacamos la de elEconomista.es (30/07/2013). *“El régimen especial (eólica, solar y cogeneración) se ha alzado frente a una reforma energética que consideran discriminatoria, imprecisa e ineficiente y en algunos puntos incluso inconstitucional. Al menos así se recoge en algunas de las alegaciones que asociaciones como Acogen (Asociación Española de Cogeneración), Anpier (Asociación Nacional de Productores de Energía Fotovoltaica) o AEE (Asociación Empresarial Eólica) van a presentar ante la Comisión Nacional de la Energía (CNE) y a las que ha tenido acceso elEconomista. La patronal del sector eólico, AEE, uno de los más perjudicados con los últimos cambios normativos presentados por el Gobierno, califica esta reforma como retroactiva y arbitraria. Asimismo asegura que introduce nuevos elementos de incertidumbre y de inseguridad jurídica, que cambian radicalmente las reglas del juego para el sector. Entre las alegaciones destaca la petición de la AEE para retirar por completo el Anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico, a través del cual se modifica el modelo de retribución a las instalaciones del régimen especial fijando un nuevo sistema que supone limitar su retribución al 7,5% y, a la vez, aplicar esta misma vara de medir para los años anteriores. Una medida que puede suponer un impacto de entre 800 y 1.100 millones para este sector. Para justificar la eliminación del Anteproyecto se basan en que algunos cambios normativos contradicen los principios de buena regulación de la ley de Economía Sostenible y explican que esas modificaciones van en contra del fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, como reclaman las diversas directivas comunitarias. En ambos puntos coinciden con Anpier, la patronal de los pequeños inversores fotovoltaicos, que no está de acuerdo en que se retribuya a las instalaciones por potencia instalada, en lugar de por energía generada, de forma que se volatiliza el espíritu de eficiencia e inversión”.*

En las asociaciones de intereses renovables aparecen ciertos indicadores que sugieren un cambio de estrategia de los grupos de interés al objeto de representar sus intereses ante el actor público. Aunque continúa la fragmentación por tecnologías (siguen existiendo las asociaciones APPA, AEE, PROTERMOSOLAR) se ha comenzado un proceso tendente a aunar asociaciones al objeto de crear una “Federación de Asociaciones de Energías Renovables”.

Así, en 2011 se constituyó la Unión Española Fotovoltaica (UNEF) como una federación de asociaciones que pretendía aunar a todas las asociaciones sobre esta tecnología que existían hasta el momento. Por tanto, nace como consecuencia de la federación de cuatro asociaciones fotovoltaicas de ámbito nacional: la Asociación Empresarial Fotovoltaica (AEF), la Sección Fotovoltaica de la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA Fotovoltaica) la Asociación de la Industria Fotovoltaica (ASIF) y la Asociación Nacional de Productores de Energías Renovables (ANPER).

Ya en 2013 se disolvieron las asociaciones AEF, APPA-Fotovoltaica y ASIF para constituir UNEF, pero no como federación, sino como una única asociación representativa de los intereses fotovoltaicos. ANPIER (nueva denominación adoptada por ANPER en 2012) se descolgará de este acuerdo manteniéndose como asociación representativa del sector productor de dicha tecnología.

La suma de sus socios aporta a UNEF una base social superior a las 330 empresas y entidades. El objetivo principal de UNEF es asumir las labores de representación institucional y fomento del sector solar fotovoltaico a nivel nacional e internacional. Adicionalmente, tiene como objetivo fundamental la defensa de la estabilidad regulatoria y la seguridad jurídica en el sector, evitando la modificación retroactiva de las normas.

En el ámbito de las energías renovables se pretende ir limando los conflictos entre las distintas tecnologías para formar una única asociación representativa

de dichos intereses, volviendo al año 1987 cuando se constituyó la APPA. La presencia de incentivos exclusivos negativos (Olson, 1965) en las energías renovables, y en particular en la tecnología fotovoltaica (desaparición de primas e inversiones) parece que ha favorecido la agrupación del sector para defenderse de un perjuicio común.

Respecto a los demás actores privados, entendemos que las asociaciones representativas de las empresas distribuidoras y comercializadoras (ASEME, CIDE, ACIE) podrían tener la condición de secundarios si se les consultase (o informase), al menos, en relación con la normativa que les atañe. Lo mismo se propone en relación con los grandes consumidores (AEGE, GranCEESS y AERCE).

Los consumidores y usuarios y los representantes de los intereses ecologistas se mantendrían en esta fase como *actores privados periféricos*, por cuanto no participan en el proceso de decisión de la normativa que les atañe, ni son informados previamente de ésta, y su presencia se ciñe a la representación en el CCE de la CNMC.

Todos los actores privados, pero en particular UNESA y las Asociaciones de energías renovables, mantienen un grado de movilización elevado, tanto frente al actor público como entre ellos. Todas ellas utilizan diversos recursos para obtener la satisfacción de sus intereses, entre los que podemos destacar el recurso de información (notas de prensa, campañas publicitarias), de organización (Gabinetes de comunicación, especialistas en la materia), la acción corporativa silenciosa (al procurar tener reuniones con el actor público) y el recurso jurídico (interposición de recursos).

En resumen, el actor público concede legitimidad y representación en cuanto a que las entidades, en este caso UNESA, tengan como asociadas a empresas que tienen un porcentaje importante del mercado eléctrico español; y eso con independencia de que se trate del sector tradicional eléctrico o del sector renovable. Por tanto, la aparición de asociaciones de intermediación de intereses en el sector renovable no implica que el actor público las tenga en

cuenta a la hora de adoptar una decisión. Para el actor público, no importa la fragmentación del sector sino su relevancia en el mercado eléctrico.

Por otra parte, el sector renovable no ha tenido suficiente tiempo para configurar y establecer una organización única que represente sus intereses. El sector renovable ha diferenciado su representación e intermediación según la tecnología. Esto no ocurrió con UNESA, que también integraba a empresas con tecnologías distintas, como la térmica, hidráulica, nuclear. UNESA lleva casi 70 años representando a las empresas eléctricas tradicionales, y su origen estriba en la necesidad de éstas de ponerse de acuerdo en determinadas cuestiones antes que someterse a la nacionalización del sector. El arbitraje entre las empresas dentro de UNESA y la necesidad de ofrecer al actor público un acuerdo antes de que éste decidiera fue cumplido por la asociación, no sin conflictos en algunas etapas. Esta coherencia formal (que no de hecho) ha contribuido a que se forjara entre estas empresas una percepción común frente a las cuestiones más importantes del sector, así como unas relaciones formales e informales tradicionales con el actor público que son difíciles de modificar. Además, el proceso de concentración empresarial como consecuencia de la liberalización ha conllevado que existan únicamente cinco grandes empresas eléctricas tradicionales agrupadas en torno a una única organización que además tiene el dominio del mercado eléctrico por su importancia en el mismo. Estas condiciones hacen que al actor público le resulte más “sencillo” intermediar con una, que no con cinco o seis asociaciones.

3. Concentración de poder y autonomía del Estado

Una de las novedades de esta fase es que el diseño y planificación de la política eléctrica se cuestionan y limitan por otro actor público: el Ministerio de Hacienda. Esta limitación va más allá de la necesidad de contar con el visto bueno de Hacienda para sacar adelante las partidas presupuestarias anuales. En esta fase se evidencia que, como consecuencia de la crisis económica, el

Ministerio de Hacienda ejerce un papel de veto¹⁷⁷ que implica que en todas las actuaciones se debe asegurar la sostenibilidad presupuestaria de las mismas.

Por tanto, el actor público central no es que se fragmente, sino que se traslada, no en cuanto al aspecto sustancial del sector, que sigue en manos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, sino en cuanto a sus consecuencias presupuestarias, en particular en la cuestión del déficit del sistema eléctrico y a las primas e inversiones en energía renovable (que son los dos objetivos básicos de la política eléctrica). Esta traslación es importante por cuanto los actores privados también se relacionan e interactúan con el Ministerio de Hacienda, manteniendo reuniones con éste, como por ejemplo, con anterioridad al Real Decreto-Ley 9/20013¹⁷⁸.

Se mantienen en esta fase como actores públicos secundarios, el IDAE, la CNE y CNC (hasta el 6 de junio de 2013¹⁷⁹) / la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (desde el 6 de junio de 2013) y las Comunidades Autónomas. Por otra parte, el Ministerio con competencias en materia de Medio ambiente sigue siendo el actor público periférico en esta fase.

¹⁷⁷ Un ejemplo de veto lo tenemos en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2014, que contemplaba la previsión de una partida presupuestaria destinada a cubrir el déficit de tarifa (www.congreso.es). Tras la tramitación en el Congreso de los Diputados, el proyecto pasó al Senado, en cuya sede, y como consecuencia de una enmienda parcial presentada por el Partido Popular (como consecuencia del veto impuesto por el Ministerio de Hacienda) se eliminó dicha partida (www.senado.es). Este cambio presupuestario trajo consigo un conflicto grave entre las grandes empresas eléctricas y el MINETUR, que culminó en la subasta de energía eléctrica (CESUR) de 19 de diciembre de 2013, anulada por la Resolución de 20 de diciembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se determina que el precio resultante de la vigesimoquinta subasta CESUR convocada por Resolución de 20 de noviembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, no debe ser considerado en la determinación del coste estimado de los contratos mayoristas, al haber quedado anulada a todos los efectos (BOE núm. 305, de 21 de diciembre). Esta decisión ha motivado que el actor público se plantee una revisión del sistema de retribución que está prevista que se apruebe en el primer trimestre de 2014.

¹⁷⁸ El Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio (BOE núm, 167, de 13 de julio) establece una serie de medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico. Con anterioridad a su aprobación, las grandes empresas del sector eléctrico mantuvieron reuniones con el Ministerio de Hacienda.

¹⁷⁹ Fecha de la entrada en vigor de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (BOE núm. 134, de 5 de junio) que aúna en un solo órgano a la CNE y a la CNC.

Igualmente se mantienen como actores para-públicos el Operador del Sistema y el Operador del Mercado, así como la Oficina de Cambios de suministrador.

El actor público central: del Ministerio de Industria, Energía y Turismo al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo se creó mediante el Real Decreto 1887/2011¹⁸⁰, por el que se establecía la estructura básica de los departamentos ministeriales, y se desarrolló mediante el Real Decreto 344/2012¹⁸¹. Cuenta con una Secretaría de Estado de Energía que ejerce, entre otras, las funciones de: (1) el desarrollo de la política energética y minera; (2) la propuesta de iniciativas legislativas y normativas de desarrollo en el ámbito de las competencias de la Secretaría de Estado; (3) la elaboración y, en su caso, aplicación de las medidas dirigidas a asegurar el abastecimiento energético; (4) la elaboración de propuestas sobre regulación y, en su caso, aprobación de la estructura de tarifas, precios de productos energéticos y peajes, así como retribución de las actividades llevadas a cabo en el marco del sector energético de acuerdo con la legislación vigente; (5) la participación en la elaboración de la actividad normativa derivada de la Unión Europea: transposición de las Directivas y paquetes normativos en materia de energía; (6) la participación en las actividades derivadas de la pertenencia de España a organismos internacionales; (7) el análisis y seguimiento económico y financiero de los mercados energéticos; (8) la regulación, seguimiento y análisis de la subasta de electricidad; (9) y en general, todas aquellas iniciativas, propuestas y actuaciones que en el ámbito del sector energético y minero sean competencia de la Administración General del Estado.

De esta Secretaría de Estado de Energía depende el IDAE y la Fundación Ciudad de la Energía, así como un Gabinete y la Dirección General de Política

¹⁸⁰ BOE núm. 315, de 31 de diciembre.

¹⁸¹ BOE núm. 36, de 11 de febrero.

Energética y Minas. Dentro de esta Dirección General, la estructura relativa a nuestro estudio se organiza en la Subdirección General de Energía Eléctrica y la Subdirección General de Planificación Energética y Seguimiento.

Durante esta etapa, se considera que los problemas del sector eléctrico que necesitan una solución más urgente son dos: el déficit del sistema eléctrico y la retribución del sistema de régimen especial, ambos de marcado carácter presupuestario. La preocupación por estos dos problemas se refleja en la normativa producida ya que gira en torno a los mismos.

1. El déficit tarifario constituye en sí mismo una barrera para el adecuado desarrollo del sector en su conjunto y en particular para la continuación de las políticas de fomento a la producción eléctrica a partir de fuentes de energía renovable y alta eficiencia. Por ello, y en el contexto de la compleja situación económica y financiera, mediante el Real Decreto-Ley 1/2012, de 27 de enero¹⁸², adopta una serie de medidas dirigidas al ámbito de las energías renovables:

- Suprime los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.
- Suspende los procedimientos de preasignación de retribución.
- Suprime los incentivos para la construcción de las instalaciones de tecnologías de régimen especial, a fin de evitar la incorporación de nuevos costes al sistema eléctrico.

2. A continuación, mediante el Real Decreto Ley 13/2012, de 30 de marzo¹⁸³, entre otras cuestiones, se adoptaron medidas para la corrección de las

¹⁸² BOE núm. 24, de 28 de enero.

¹⁸³ BOE núm.78, de 31 de marzo.

desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos del sector eléctrico, considerándose como un primer paso para alcanzar la suficiencia de los ingresos para cubrir esos costes, y la misma norma prevé la necesidad de posteriores medidas adicionales.

3. En esta misma línea, el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio¹⁸⁴, dentro de las medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad:

- Incorpora otras medidas adicionales relativas al régimen retributivo de las centrales de generación en régimen ordinario en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares.
- Establece como obligatoria la imposición de un suplemento territorial en los peajes de acceso y tarifas de último recurso para las Comunidades Autónomas que gravan las actividades o instalaciones destinadas al suministro eléctrico con los tributos estatales.
- Y modifica la retribución de la actividad de transporte, estableciéndose que la retribución en concepto de inversión se reconocerá para activos en servicio no amortizados, tomando como base para su retribución financiera, el valor neto de los mismos.

4. En el plano de los ingresos, la Ley 15/2012, de 27 de diciembre¹⁸⁵, sobre medidas fiscales para la sostenibilidad energética, introduce en el sistema tributario nuevas figuras impositivas y se reconoce expresamente que un importe equivalente de la recaudación se destinará a cubrir determinados costes del sistema eléctrico.

¹⁸⁴ BOE 168, de 14 de julio.

¹⁸⁵ BOE núm. 312, de 28 de diciembre.

5. Por su parte, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre¹⁸⁶, de Presupuestos Generales del Estado para 2013 estableció tres medidas excepcionales:

- La suspensión de la aplicación del mecanismo de compensación de los extracostes de la generación en territorios insulares y extrainsulares con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- Con vigencia exclusiva para 2013, no serían de aplicación las limitaciones a avales del Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico, establecidos en la disposición adicional vigésima primera de la LSE.
- Se establecían una serie de aportaciones para financiar los costes del sistema eléctrico referidos al fomento de energías renovables.

6. Los desajustes temporales de liquidaciones del sistema eléctrico producidos en 2012 tuvieron, en virtud del Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de diciembre¹⁸⁷, la consideración de déficit de ingresos del sistema de liquidaciones eléctrico para ese año, y generaría derechos de cobro que podían ser cedidos por sus titulares al FADE. Además, para garantizar el objetivo final para el que fue establecido el mecanismo de preasignación de retribución para las instalaciones de régimen especial, es decir, asegurar un régimen económico bajo el presupuesto y condición de la completa ejecución de la instalación en un concreto plazo, se introdujo una habilitación para la supresión o corrección del régimen económico primado en caso de constatación del incumplimiento de las obligaciones que constituyen presupuesto esencial de la definitiva adquisición de tal régimen económico.

¹⁸⁶ BOE núm. 312, de 28 de diciembre.

¹⁸⁷ Este Real Decreto tenía por objeto la mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados de hogar y otras medidas de carácter económico y social (BOE núm. 314, de 31 de diciembre).

7. Asimismo, se aprobaron medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero, mediante el Real Decreto-Ley 2/2013, de 1 de febrero¹⁸⁸, introduciendo nuevas medidas para corregir los desajustes entre los costes del sector eléctrico y los ingresos obtenidos a partir de los precios regulados:

- La primera medida fue modificar el índice de actualización de los costes del sector eléctrico, hasta ese momento referido al Índice de Precios de Consumo, al Índice de Precios de Consumo a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos (IPC-IC subyacente).
- La segunda medida fue modificar la normativa del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regulaba la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, al objeto de garantizar una rentabilidad razonable para estas instalaciones y evitar, al mismo tiempo, una sobrerretribución de las mismas que recaería sobre los demás sujetos eléctricos. Por ello, a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-Ley, las opciones de venta de la energía producida en instalaciones de régimen especial serían dos: o la cesión de la electricidad al sistema percibiendo una tarifa regulada, o la venta de la electricidad en el mercado de producción de energía eléctrica, sin complemento de prima. Con esta medida se suspenden temporalmente los procedimientos de preasignación de retribución y se suprimen, también temporalmente, los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovable y residuos. No afecta a las instalaciones en marcha ni a aquellas ya inscritas en los prerregistros.

8. Todas las medidas anteriores adoptadas se consideran insuficientes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, máxime cuando, por efecto de la reducción de la actividad económica y la afección de la crisis económica sobre las economías domésticas, se ha producido una contracción de la demanda más acusada de lo previsto, y eso tiene un impacto negativo en

¹⁸⁸ BOE núm. 29, de 2 de febrero.

los ingresos por peaje de acceso de energía eléctrica. Además, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas puso de relieve¹⁸⁹ la imposibilidad del completo cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril, que establece que las compensaciones por los extracostes de generación de los sistemas insulares y extrapeninsulares serían financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. La difícil situación presupuestaria no permite dotar, en su totalidad, estos extracostes, sin comprometer el cumplimiento de los objetivos de déficit fijados para 2014. En estas circunstancias¹⁹⁰ se dictó el Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio¹⁹¹, por el que (nuevamente) se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, que contempla cinco grandes materias a reformar;

- En primer lugar, se aprueba un nuevo régimen jurídico y económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica existentes a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos. Se articula un marco de retribución que permita a las instalaciones renovables, a las de cogeneración y residuos cubrir los costes necesarios para competir en nivel de igualdad con el resto de tecnologías y obtener una rentabilidad razonable. Esta rentabilidad girará, antes de impuestos, sobre el rendimiento medio en el mercado secundario de las Obligaciones del Estado a diez años, aplicando el diferencial adecuado.
- En segundo lugar, se establecen una serie de medidas en relación al régimen retributivo de las actividades de distribución y transporte. Así, se fija un sistema de retribución homogénea, adecuada a la de una actividad de bajo riesgo, ligada a las Obligaciones del Estado más un diferencial.

¹⁸⁹ En el procedimiento de elaboración de los Presupuestos para 2014 (Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 9/2013).

¹⁹⁰ Además, en el Programa Nacional de Reformas presentado por el Gobierno de España a la Comisión Europea el 30 de abril de 2013, se contenía el compromiso del Gobierno de presentar, en el primer semestre de ese año, un paquete de medidas normativas con vistas a garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

¹⁹¹ BOE núm. 167, de 13 de julio.

- En tercer lugar, se adoptan una serie de medidas en relación con el FADE, incrementando el límite total de avales de la Administración General del Estado a otorgar, por importe de 4.000 millones de euros, correspondiente al exceso de déficit del año 2012.
- En cuarto lugar, modifica el régimen de asunción del coste del bono social. Impone, como obligación de servicio público, la asunción de este coste a las matrices de las sociedades o grupos de sociedades que realicen actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica y que tengan el carácter de grupos verticalmente integrados.
- En quinto lugar, incluye medidas relativas a la revisión de los peajes de acceso, a la creación del registro de autoconsumo y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Es evidente que las materias que reforma este Real Decreto-Ley no se ciñen exclusivamente al ámbito tradicional del sector eléctrico, sino que afectan, y en gran medida, al sector de las energías renovables. Por ello, debería haberse consultado, participado o informado, no sólo a las grandes empresas eléctricas tradicionales y a UNESA, sino también a las asociaciones representativas de los intereses renovables. Esta lógica guarda relación con la idea de que la intermediación ha de realizarse con las organizaciones que representan los intereses del sector; pero las actuaciones del actor público evidencian que, para él, lo importante no son dichas organizaciones, sino su importancia en el mercado correspondiente. Es decir, se prima el porcentaje del mercado que esté representado en una interacción, no la cantidad de asociaciones representativas de esos intereses que intervengan en ella.

9. Por último, y hasta la fecha que finaliza esta investigación, el MINETUR ha impulsado una reforma eléctrica a través de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que sustituye a la Ley promulgada en 1997 también por un gobierno del Partido Popular.

- Establece como principio rector la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico, es decir, que cualquier medida normativa en relación con el sector que suponga un incremento de coste para el sistema eléctrico o una reducción de ingresos deberá incorporar una reducción equivalente de otras partidas de costes o un incremento equivalente de ingresos que asegure el equilibrio del sistema. De esta manera se pretende impedir la creación de nuevos déficits como ocurrió en el pasado.
- Se introduce la obligación de aprobación con carácter anual por parte del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de las previsiones de la evolución anual de las diferentes partidas de ingresos y costes del sistema eléctrico para los seis siguientes años.
- El régimen retributivo de las energías renovables, cogeneración y residuos se basará en la necesaria participación en el mercado de estas instalaciones, complementado los ingresos de mercado con una retribución regulada específica que permita a estas tecnologías competir en nivel de igualdad con el resto de tecnologías en el mercado. Según la nueva Ley, este nuevo marco regulatorio da una respuesta global al relevante cambio de las circunstancias experimentado en los últimos años en el ámbito de las tecnologías de generación basadas en fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. Las inversiones en estas tecnologías seguirán estando protegidas y fomentadas en España por este nuevo marco normativo, que consagra el principio de rentabilidad razonable y establece el criterio de revisión de los parámetros retributivos cada seis años para cumplir con el citado principio. De este modo, se trata de consolidar la continua adaptación que la regulación ha experimentado para mantener esta rentabilidad razonable mediante un sistema previsible y sometido a concreción temporal. La ley prevé la posibilidad, con carácter excepcional, de establecimiento de nuevos regímenes retributivos específicos para fomentar la producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos, cuando exista una obligación de cumplimiento de objetivos energéticos derivados de Directivas europeas u

otras normas del Derecho de la Unión Europea o cuando su introducción suponga una reducción del coste energético y de la dependencia energética exterior.

- La norma pretende impulsar el principio de competencia efectiva en el sector eléctrico. Así, se introduce en este sentido un mecanismo competitivo para la reducción del poder de monopolio en los mercados de restricciones, un nuevo régimen de regulación de las energías renovables, de cogeneración y residuos que reduce las distorsiones que estas creaban en el mercado y las hace partícipes del mismo en cuanto a que su retribución no será ajena al mercado, un aumento de la competencia en las comercializadoras de referencia, la mejora de la posición del consumidor en cuanto a información disponible y facilitación de procesos de cambio de suministrador entre otros.
- En el mismo sentido, el acceso de los sujetos a las redes constituye uno de los pilares sobre los que se sustenta el funcionamiento del sistema eléctrico, fundamental para la garantía de suministro y de competencia efectiva en el mercado. La Ley concreta los conceptos de acceso y conexión a las redes, reforzando los principios de objetividad, transparencia y no discriminación en su otorgamiento, y fijando el régimen de otorgamiento y denegación bajo criterios exclusivamente técnicos.
- En lo relativo a los consumidores, la Ley establece la regulación sobre la que se van a basar las relaciones entre los consumidores y las empresas comercializadoras y distribuidoras en relación con el suministro de energía eléctrica, mediante el establecimiento de sus derechos y obligaciones en el marco general de contratación. Para ello, se observan las disposiciones de la citada Directiva 2009/72/CE de 13 de julio de 2009 relativas a derechos de los consumidores.
- Se establece el denominado precio voluntario para el pequeño consumidor, como el precio máximo de referencia al que podrán contratar los consumidores de menos de determinada potencia contratada que deseen

utilizar esta modalidad frente a una negociación bilateral con una comercializadora.

- Se define asimismo la figura del consumidor vulnerable, vinculado a determinadas características sociales, de consumo y poder adquisitivo, y se establece la adopción de las medidas oportunas para garantizar una protección adecuada a estos consumidores. Estos consumidores tendrán derecho a una tarifa reducida respecto del precio voluntario para el pequeño consumidor.
- Finalmente se procede a una reformulación del régimen sancionador para adaptarlo a la evolución que ha experimentado el sector desde el inicio del proceso de liberalización, así como a un reforzamiento de los mecanismos de control del sistema por parte de las autoridades públicas en materia de inspección, registro de actividades y control del fraude.

En resumen, el actor público central se traslada del Ministerio de Industria, Energía y Turismo al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El Ministerio con competencias en materia de energía requiere del asentimiento de aquel y decide en función de las consignas y posibilidades presupuestarias que se le imponen. La centralidad permanece elevada, pero en un departamento ministerial distinto, al que incluso acuden las empresas eléctricas y UNESA para intermediar sus intereses y llegar a acuerdos y pactos.

El nivel institucional continúa siendo el nacional. La numerosa regulación de esta fase visibiliza la preocupación del actor público por dos problemas esenciales en el sector eléctrico: el déficit y la retribución del régimen especial. El actor público necesita obtener información del sector para lo que recurre a informes y datos de la CNE o la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia (CNMC), pero éstas han de recurrir a los datos que son facilitados por las empresas del sector. Por último, dada la formación del Ministro de Industria, Energía y Turismo (Licenciado en Ciencias Económicas, y además funcionario de la AGE) así como del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas (Catedrático de Economía) parece que es posible la

formación de un *ethos* profesional que favorezca la independencia frente a los grupos privados.

Actores públicos secundarios: IDAE, CNE y CNC (hasta el 6 de junio de 2013¹⁹²) Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (desde el 6 de junio de 2013) y las Comunidades Autónomas.

Como en anteriores fases, estos actores públicos secundarios son consultados por el actor público central para que éste pueda adoptar la decisión pertinente.

- El IDAE se mantiene en esta fase como un organismo adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a través de la Secretaría de Estado de Energía, de quien depende orgánicamente. Su función es contribuir a la consecución de los objetivos que tiene adquiridos nuestro país en materia de mejora de la eficiencia energética, energías renovables y otras tecnologías bajas en carbono.

En este sentido, el IDAE lleva a cabo acciones de difusión y formación, asesoramiento técnico, desarrollo de programas específicos y financiación de proyectos de innovación tecnológica y carácter replicable. Por otra parte, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, amplió las funciones de IDAE para prestar asistencia al Ministerio de Industria, Energía y Turismo en procedimientos administrativos, judiciales o arbitrales en los que sea parte la Administración General del Estado.

- La CNE y la CNC cambiarán tanto su organización como la normativa por la que se rigen. En las anteriores fases de este estudio, y en esta fase hasta el 6 de junio de 2013, ambos organismos reguladores tenían objetivos distintos que en ocasiones provocaron conflictos entre ambos, por ejemplo, a raíz de las OPA's entre las grandes empresas eléctricas. Las misiones de

¹⁹² Fecha de la entrada en vigor de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (BOE núm. 134, de 5 de junio), que aúna en un solo órgano a la CNE y a la CNC.

la CNE y de la CNC eran diferentes: la primera pretendía velar por la competencia efectiva en los sistemas energéticos y por la objetividad y transparencia de su funcionamiento, en beneficio de todos los sujetos que operan en dichos sistemas y de los consumidores; la segunda, preservar, garantizar y promover la existencia de una competencia efectiva en los mercados en el ámbito nacional, ejerciendo sus funciones en relación con todos los mercados o sectores productivos de la economía en el ámbito de todo el territorio español. Por tanto, la CNE restringía su ámbito de actuación al sector energético, mientras que la CNC tenía una visión más generalista y abarcaba a todos los sectores productivos, pudiendo valorar la incidencia de unos sobre otros.

Ahora bien, a partir de la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)¹⁹³ esta configuración se desvirtúa, ya que se constituye una sola entidad reguladora que agrupa a los diferentes organismos reguladores que hasta el momento existían¹⁹⁴, dependiente orgánicamente del Ministerio de Economía y Competitividad (sin perjuicio de las relaciones con los distintos Ministerios) derivando a un Estatuto Orgánico la organización específica del mismo¹⁹⁵. Su estructura básica se compone de un órgano colegiado de decisión, el Consejo, compuesto de 10 miembros, que puede actuar en Pleno o en Salas (Sala de Competencia y Sala de Supervisión Regulatoria). Además, cuenta con un Presidente, y como órganos de dirección se crean cuatro Direcciones de Instrucción, entre las que se encuentran la Dirección de Energía y la Dirección de Competencia.

¹⁹³ Creada por la Ley 3/2013, de 4 de junio (BOE núm. 134, de 5 de junio).

¹⁹⁴ La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia reúne en un solo organismo a ocho entidades reguladoras: la CNE, la CNC, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional del Sector Postal, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Juego, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

¹⁹⁵ Mediante el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE núm. 209, de 31 de agosto).

Por otra parte, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo recaba para sí una serie de funciones en materia de energía, y se crea en el seno de la CNMC el Consejo Consultivo de la Energía, como órgano de participación y consulta del Ministerio en las materias competencia de la Secretaría de Estado de Energía. Este Consejo estará presidido por el Secretario de Estado de Energía y tendrá funciones de estudio, deliberación y propuesta en materia de política energética y minas, además de informar en la elaboración de disposiciones de carácter general y de Circulares. Dicho informe equivaldrá a la audiencia a los titulares de derechos e intereses legítimos.

En resumen, en esta fase la creación de la CNMC, adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad, supone integrar en un solo organismo materias distintas (Energía y Competencia), mientras el Ministerio asume funciones en materia energética, y los informes elaborados por el Consejo Consultivo de la Energía, cuya composición se deja a la determinación del Estatuto Orgánico de la CNMC, supondrá que se ha dado audiencia y se ha consultado a los interesados en las materias informadas.

- Respecto a las Comunidades Autónomas, mantienen su condición de actores públicos secundarios, pero el actor público central consultará con ellas en relación con la planificación formal que ya tiene un cauce institucional establecido (planificación del sector eléctrico y del gas, Plan Español de Energías Renovables, Plan de Ahorro y Eficiencia Energética), aunque su papel en cuanto al diseño de la política así como a las reformas producidas es menor. Los planes de las Comunidades Autónomas también sufren en esta etapa el correctivo y la restricción estatal, ya que dependían de la planificación y financiación del Estado. Por ello algunas CCAA, incluso aquellas gobernadas por el mismo partido que apoya al gobierno a nivel estatal, han interpuesto recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional frente a estos recortes¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Es el caso de Extremadura (cuyo Presidente es del Partido Popular) que interpuso un recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-Ley 2/2013 del 1 de febrero de medidas urgentes en el sistema eléctrico por el recorte a las primas verdes aprobado por el Gobierno de

En resumen, los actores públicos secundarios se mantienen en esta fase, aunque con denominaciones, estructuración y funciones que en algunos casos es diversa a la anterior fase.

Actor público periférico: el Ministerio con competencias en materia de Medio Ambiente.

El Ministerio con competencias en Medio Ambiente (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) sigue desempeñando una función de evaluación ambiental en el proceso de planificación estatal del sector eléctrico y de informe en las autorizaciones concretas en las diferentes instalaciones, además de elaborar los informes ambientales pertinentes para las autorizaciones de las instalaciones de las energías renovables.

Los actores para-públicos: OMEL, REE y OCSUM

En esta fase de gobierno popular de Mariano Rajoy, el Operador del Mercado (OMEL), el Operador del Sistema (REE) y la Oficina de Cambios de Suministrador (OCSUM) mantienen sus características, estructura y funciones que hemos descrito en la anterior fase.

4. Escenarios institucionales de interacción

Los escenarios formales de interacción se han ido modificando disminuyendo su carácter de cauces de participación de todos los actores del sector eléctrico y, por tanto, dotando de cierta inestabilidad e indefinición en las relaciones entre éstos.

Mariano Rajoy. Otras Comunidades Autónomas (Comunitat Valenciana, Andalucía, Murcia, Canarias y Galicia) también recurrieron las últimas reformas emprendidas por el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, que suponían recorte en las energías fotovoltaicas, solar, térmico, etc. Además, diversas asociaciones de renovables comenzaron a pedir a las CCAA que se animen ya a presentar recursos de inconstitucionalidad contra la reforma eléctrica impulsada por el ministro de Industria (Vozpopuli, 28/08/2013).

- La CNE ha modificado su condición de ente regulador y se ha integrado en una estructura más amplia, la CNMC. En este nuevo organismo se crea un Consejo Consultivo de la Energía, pero según establece su Estatuto Orgánico¹⁹⁷, la Comisión Nacional de Electricidad (antiguo órgano de la CNE) continuará ejerciendo sus funciones hasta la constitución del nuevo Consejo Consultivo. En todo caso, este Consejo se constituye como un órgano de participación y de consulta del Ministerio, por lo que su capacidad de decisión está limitada. Pero, a diferencia de la etapa anterior, en la que este órgano participativo se circunscribía al sector eléctrico, en el nuevo Consejo Consultivo se amplía su contenido a todo el sector de la energía, debiendo incluir en el mismo, no sólo a los actores del sector de la electricidad, sino también al de los hidrocarburos, por lo que su carácter de órgano de participación específico del sector se difumina.
- La Comisión Interministerial encargada de velar por el correcto cumplimiento de las tareas encomendadas a la gestora del FADE continúa en funcionamiento, desarrollando las funciones que la normativa de creación le atribuyen¹⁹⁸.
- La Planificación vinculante de los sectores de la Electricidad y del Gas, 2012-2020 se encuentra en proceso de elaboración, y cuenta, desde 2011, con el Informe de Sostenibilidad Ambiental que emite el Ministerio con competencias en materia de Medio Ambiente.
- En cuanto al Plan de Energías Renovables 2011-2020, aprobado por el anterior Gobierno socialista mediante Acuerdo de 11 de noviembre de 2011, se ha resentido de la suspensión temporal del sistema de primas a las

¹⁹⁷ Aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE núm. 209, de 31 de agosto).

¹⁹⁸ Real Decreto 437/2010, de 9 de abril.

nuevas instalaciones y de la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución¹⁹⁹, por cuanto:

- Esta medida afectaba, como sabemos, a aquellas instalaciones que todavía no han sido inscritas en el registro de preasignación de régimen especial en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley así como para las instalaciones de régimen ordinario que a la fecha de entrada en vigor de la norma no tuvieran autorización administrativa otorgada por la Dirección General de Política Energética y Minas.
- Esta suspensión afectará a las tecnologías acogidas al régimen especial, esto es, la eólica, solar fotovoltaica, termosolar, cogeneración, biomasa, biogás, minihidráulica y de residuos, así como a las instalaciones de régimen ordinario de tecnologías asimilables a las incluidas en el régimen especial.
- La norma no tiene carácter retroactivo, es decir, no afectará a las instalaciones ya en marcha, a las primas ya autorizadas ni tampoco a las instalaciones ya inscritas en los registros de preasignación.
- Asimismo, aquellas instalaciones en trámite que no estuvieran inscritas en el prerregistro en el momento de entrada en vigor de la norma, tienen la posibilidad de desistir de su solicitud de inscripción en el registro de preasignación, en cuyo caso se les devolverán íntegramente los avales depositados. Además, también se devolverán los avales a aquellas instalaciones inscritas en los prerregistros que, en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la norma, opten por no llevar a cabo la ejecución de la instalación.
- Por último, la Conferencia Sectorial de Energía se ha reunido, hasta ahora, una sola vez, el 20 de mayo de 2013. Se trataron en la misma,

¹⁹⁹ Suspensión realizada por el Real Decreto-Ley 1/2012, de 27 de enero (BOE núm. 24, de 28 de enero).

entre otras cuestiones, el problema del déficit eléctrico y la readaptación de la planificación de infraestructuras energéticas para adecuarlas a la situación actual²⁰⁰.

En resumen, comprobamos que en esta fase los cauces formales de interacción se debilitan, si los comparamos con la fase anterior. Ello da lugar a que primen los cauces informales que dotan de menos estabilidad a la interacción y que suponen más barreras de entrada a las mismas, dificultando la participación abierta o fluida. El actor público es quien toma la decisión sobre el diseño y planificación del sector, y la consulta o negociación con los actores privados se produce de forma más débil que en anteriores fases, ya que se informa a los mismos de decisiones ya adoptadas, sin posibilidad de negociar problemas puntuales. Ello conlleva a que no subyazca una cultura específica entre actores públicos y actores privados, respecto a la percepción común de problemas y la actitud para la regulación de los conflictos; no hay una búsqueda de consenso o de acomodo entre las diferentes visiones de los problemas sectoriales, sino el predominio de la visión del actor público sobre ellos.

5. Tipología de la red.

Durante esta fase de gobierno popular de Mariano Rajoy (a partir de diciembre de 2011) la centralidad del actor público ha cambiado por la importancia y el peso de la estabilidad presupuestaria en el conjunto de la economía estatal. En esta etapa de crisis económica y financiera en la que nos encontramos, la decisión de qué se puede o no realizar en el sector eléctrico, dependerá, en gran medida, de las disponibilidades presupuestarias y de los compromisos adquiridos con anterioridad. Si bien la normativa sustantiva del sector eléctrico emana del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la capacidad de veto del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sobre la misma determina que la centralidad del actor público haya cambiado a lo largo de esta etapa. El

²⁰⁰ Nota de prensa de La Moncloa, de 20 de mayo de 2013.

resto de actores públicos, tanto secundarios como periféricos, se mantienen, aunque con estructuras y denominaciones diferentes (CNE y CNE se integran en la CNMC).

Por lo que se refiere a los objetivos del actor público se centran en la resolución de dos problemas que suscitan conflictos en el sector: el déficit del sistema eléctrico y el régimen retributivo de las energías renovables. Toda la normativa producida se dirige a la consecución de estos objetivos, lo que ha provocado conflictos con todos los actores privados, tanto los tradicionales como los renovables, además de advertencias que la Comisión Europea ha realizado al Gobierno sobre las correcciones del régimen retributivo a las renovables. Este distanciamiento de las demandas de los actores privados²⁰¹ ha provocado que en la elaboración de la normativa se acuse al Ministerio de actuar con opacidad y falta de participación; incluso de “*bunkerización*” del Ministerio como imagen de la nueva fase en las relaciones del actor público con el sector eléctrico²⁰².

²⁰¹ El Economista 10/07/2013. Además cuatro grandes fondos de inversión internacionales (Antin, Eiser Infraestructure, Infrared Capital y Renergy) acudirán al arbitraje internacional contra España por la última reforma de 2013. "A pesar de que hemos realizado numerosas peticiones, el Ministerio de Industria no nos ha ofrecido ninguna reunión", explicaron a este diario los fondos.

²⁰² Diversos medios de comunicación recogen esta impresión de “aislamiento” de Ministerio y de “falta de confianza” en el sector. Así, en Vozpopuli (12/08/2013) y Cincodías (09/08/2013) recogen la información de que, a través del IDAE se ha convocado la contratación (por “*invitación*” y con un precio de un millón de euros) para que tres consultoras definan los estándares de coste de una instalación “*eficiente y bien gestionada*” que sirva de base para la “*retribución razonable*” que sustituya al pago de las primas a las empresas renovables.

En dichos artículos se destaca: *En un escondido párrafo del pliego de condiciones, figura la siguiente cláusula: "El IDAE pondrá a disposición de la empresa adjudicataria (las tres consultoras) los datos, hipótesis y modelos utilizados en sus cálculos, mediante el procedimiento de consulta in situ, de tal forma que el adjudicatario podrá revisar toda la documentación facilitada por el IDAE en la sala habilitada para tal fin y hacer sus anotaciones, pero no podrá sacar dicha documentación de la sala, ni hacer fotocopias, fotografías u otro tipo de reproducción de los originales facilitados por el IDAE para su consulta". Un gulag informativo en toda regla, porque las consultoras tendrán que acudir siempre a la misma sala y podrán tomar notas sobre la sensible información que reciban del IDAE, pero nada de hacer fotocopias ni fotografías, ni mucho menos utilización o reproducción de documentos en formato electrónico. El nivel de control es tal que el pliego establece que el IDAE tendrá que dar el visto bueno a "la relación del personal técnico que (las consultoras) proyectan emplear en los trabajos". "Todo aquel técnico que participe en los trabajos estará sometido a una vigilancia extrema que le impida filtrar la más mínima información fuera de las murallas de la sala del Ministerio", señala a Vozpópuli un experto conocedor del pliego y de las intenciones del ministro y su equipo. Lo que decidan los tres miembros del IDAE y los tres técnicos (uno por cada consultora) que formen la "Comisión paritaria" tendrá una "importante relevancia económica y social", reconoce el pliego. No en vano, las 60.000 instalaciones de energías renovables (50.000 fotovoltaicas más unas 10.000 entre termosolares, eólicas, minihidráulicas,*

Además, durante esta fase parece que la distinción entre subsectores tradicional y renovable carece de sentido, ya que el actor público no distingue entre actores tradicionales y renovables al elaborar la normativa sobre el sector eléctrico, asumiendo que la representación del sector lo es en cuanto al mercado, no en cuanto a la tecnología utilizada.

Respecto a los actores privados del sector eléctrico, la nueva regulación sobre el sector elaborada por el actor público a través del Real Decreto-Ley 9/2013, o de la nueva Ley del Sector Eléctrico no ha satisfecho sus demandas.

Por una parte, las empresas eléctricas tradicionales, capitaneadas por UNESA, fueron las únicas informadas antes de hacer pública la reforma introducida por el Real Decreto-Ley 9/2013, aduciendo por parte del Ministerio que ya estaba representada en dicha reunión la mayoría del sector eléctrico. No obstante, el sector tradicional eléctrico manifestó su desacuerdo con la regulación tarifaria de la reforma y demandan al actor público que retire su intervención en la parte regulada de la tarifa al objeto de fijar un precio libre (lo que supondría un aumento importante en la misma).

Además, las empresas renovables criticaron duramente, tanto las formas en las que se ha llevado a cabo, como el contenido de dicha reforma. Respecto al primer aspecto, se criticó por las asociaciones representativas el hecho de que a la reunión de 11 de julio sólo fue convocada, junto con las cinco grandes empresas eléctricas tradicionales, la asociación patronal de UNESA, dejando de lado a la representación de las empresas tradicionales. Además se convocó, a distinta hora, otra reunión con ACCIONA, ACS y ABENGOA, que tienen inversiones en el sector renovable. La contestación del Ministerio fue contundente como hemos señalado anteriormente: se entendió que en esa

de cogeneración, biomasas, biogás y tratamiento de residuos), en virtud de la reforma eléctrica, dejarán de percibir las primas al fomento de las energías verdes y ahora se someterán a un sistema de rentabilidad razonable que fijará esta Comisión paritaria y aprobará el Ejecutivo antes de final de año. En juego están los más de 6.000 millones de euros que hasta ahora percibían, de media cada año, todas las instalaciones de energías renovables existentes en España.

reunión estaba representada la mayoría del sector eléctrico español. Es decir, el actor público concede legitimidad y representación en cuanto a que las entidades, en este caso UNESA, tengan como asociadas a empresas que tienen un porcentaje importante del mercado eléctrico español; y eso con independencia de que se trate del sector tradicional eléctrico o del sector renovable. Por tanto, la aparición de asociaciones de intermediación de intereses en el sector renovable no implica que el actor público las tenga en cuenta a la hora de adoptar una decisión. No importa la fragmentación sino su relevancia en el mercado eléctrico.

También hay que tener en cuenta que el sector renovable no ha tenido suficiente tiempo para establecer una organización única que represente sus intereses, ni ha podido establecer cauces de interrelación con el actor público como ha hecho el sector tradicional. UNESA lleva casi 70 años representando a las empresas eléctricas tradicionales, y su origen estriba en la necesidad de éstas de ponerse de acuerdo en determinadas cuestiones antes que someterse a la nacionalización del sector. El arbitraje entre las empresas dentro de UNESA y la necesidad de ofrecer al actor público un acuerdo antes de que éste decidiera, fue cumplido, no sin conflictos en algunas etapas, por la asociación. Esta coherencia formal (que no de hecho) ha contribuido a que se forjara entre estas empresas una percepción común frente a las cuestiones más importantes del sector, así como unas relaciones formales e informales tradicionales con el actor público que son difíciles de modificar. Además, el proceso de concentración empresarial como consecuencia de la liberalización ha conllevado que existan únicamente cinco grandes empresas eléctricas tradicionales agrupadas en torno a una única organización que además tiene el dominio del mercado eléctrico por su importancia en el mismo. Estas condiciones hacen que al actor público le resulte más “sencillo” negociar con uno que no con cinco o seis asociaciones.

El sector renovable ha diferenciado su representación e intermediación según la tecnología. Esto no ocurrió con UNESA, que también integraba a empresas con tecnologías distintas, como la térmica, hidráulica, nuclear.

Otra consideración importante es el diferente “trato” que el actor público ha tenido con el sector tradicional y el sector renovable. Durante la transición, el grado de endeudamiento de las empresas eléctricas tradicionales era muy elevado como consecuencia de las inversiones en construcción de centrales nucleares. La moratoria nuclear establecida en el PEN-83 como consecuencia, no de consideraciones ideológicas, sino de la excesiva potencia instalada para la demanda que en ese momento se requería, se moderó con un sistema de compensaciones entre las empresas eléctricas, con un saneamiento económico-financiero, negociado en el seno de UNESA, y con el establecimiento de una compensación que podía titularizarse específicamente. No sólo eso, sino que tras el proceso de liberalización se reconoció (por Ley) a dichas empresa eléctricas unos costes de transición a la competencia, en compensación por determinadas planificaciones obligatorias que podían impedir el acceso de las mismas a la libre competencia.

Pues bien, este escenario de “*comprensión*” del actor público no se ha producido (hasta el momento) con el sector renovable. Si bien es cierto que debería formarse una única asociación representativa de los intereses del mismo, el sector está “capturado” por la regulación que el actor público realice sobre la prima a cobrar por la energía generada. El objetivo central de los Planes de Fomento de Energías Renovables era apoyar, a través de diversos incentivos, la tecnología necesaria para implantar dichas energías en nuestro país y que, una vez que la tecnología estuviera consolidada (es decir, que se hubieran amortizado las grandes inversiones que requerían y que se hiciera menos costoso la inversión de las mismas) esas primas irían desapareciendo progresivamente hasta equipararse con el sector tradicional. Pero el periodo de tiempo necesario para concluir este proceso no ha sido suficiente, y nos encontramos con un sector renovable muy endeudado por las inversiones realizadas para instalar las tecnologías requeridas y con empresas que no han podido amortizar dichas inversiones. Junto a ello, la previsión de las primas que recibirían dichas energías ha sufrido una variación constante desde 2008, hasta llegar a suspenderse las primas en nuevas instalaciones, por lo que el sector se muestra muy pesimista por su futuro, y observa el diferente trato que

experimentan dichas energías renovables en comparación con las tradicionales.

Todo ello hace que clasifiquemos la tipología de red durante esta fase como de dirección estatal, al retomar el Estado la capacidad de diseño, planificación y gestión de la política energética, no pactando ésta con los actores privados, sino informándoles de las decisiones tomadas sobre ella, y procurando una elevada autonomía para regular y decidir sobre el sector.

6. Conclusiones.

Como conclusión a este capítulo, en las relaciones entre el Estado y el sector eléctrico durante esta etapa en el gobierno popular de Mariano Rajoy (desde 2011), podemos destacar las siguientes características (tabla 9.2):

a) El actor privado central sigue siendo UNESA, a pesar de que el actor público se reúne simultáneamente con las grandes empresas eléctricas del sector y con otras, en principio ajenas (ABENGOA, ACS, ACCIONA) pero que poseen inversiones en energías renovables. En esta fase, todos los datos nos inducen a pensar que el actor público considera al sector eléctrico en su conjunto, sin distinguir subsectores como en la anterior fase, y que la legitimidad y representación de los intereses organizados se concede a quien tiene una mayor cuota en el mercado eléctrico, con independencia de la cantidad de asociaciones constituidas alrededor del mismo. Por tanto, las asociaciones del sector renovable, APPA, AEE, ANPIER y UNEF (ésta última fusión de la sección de APPA-Fotovoltaica, de ASIF y de AEF) pasan a ser actores privados secundarios del sector eléctrico. En este sector renovable aparecen claros signos de que, como consecuencia de la crisis económica y de los cambios regulatorios producidos en su retribución, se está produciendo un proceso de implosión en las asociaciones, frenando la fragmentación que caracterizaba al mismo. En un primer momento, este proceso se ha producido en la tecnología fotovoltaica, pero parece que la intención es formar una gran asociación o federación que incluyera los intereses de todas las energías

renovables. Además de estos actores privados secundarios, también tienen esta condición diversas asociaciones de empresas comercializadoras y distribuidoras: la Asociación de Empresas Eléctricas (ASEME); la Asociación de Distribuidores de Electricidad (CIDE); la Asociación de Comercializadoras Independientes de Energía (ACIE), así como la Asociación Española de Cogeneración (ACOGEN). Asimismo, se integran con, carácter testimonial y periférico, los grandes consumidores de energía, como la Asociación de Empresas de Gran Consumo de Energía (AEGE); la Asociación de Grandes Consumidores de Energía del Sector Servicios (GranCEESS) y la Asociación de Consumidores de Electricidad (ACE), los consumidores y usuarios así como las asociaciones representativas de intereses ecologistas.

b) El actor público traslada su centralidad desde el Ministerio de Industria, Energía y Turismo al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El nivel de decisión, pese a esta traslación, sigue siendo nacional. Las Comunidades Autónomas se mantienen como actores públicos secundarios al participar en el proceso de planificación del sector eléctrico. También participan en la Conferencia Sectorial de Energía, y siguen implementando sus planes (eólicos, de ahorro y eficiencia energética, de fomento de energías renovables) pero con numerosas dificultades económicas al reducir los fondos del Estado, como lo evidencia la interposición de recursos frente a la normativa reguladora que consideran restrictiva. Con carácter general, y salvo excepciones, la regulación no se pacta o negocia con los actores privados sino que se les informa de la misma, a algunos de ellos. Se mantienen en esta fase los actores públicos secundarios, los actores periféricos y los actores para-públicos de la anterior fase, aunque, en algunos casos, con denominaciones y organizaciones diferentes

c) Los escenarios institucionales formales ceden y adquieren importancia los escenarios informales. El diseño y la planificación de la política no se llevan a cabo a través de los cauces formales de interacción, sino a través de reuniones, más o menos informales, con determinados actores privados. Es cierto que permanecen cauces formales (CNE-CNMC, la Conferencia Sectorial de Energía, la Comisión Interdepartamental para velar por la buena gestión de

la sociedad del FADE), pero hay otros instrumentos de participación y planificación que están prácticamente sin actividad (la planificación vinculante de los Sectores de la Electricidad y del Gas, y el Plan de Energías Renovables) Existe una asimetría limitada en los recursos de información, ya que el actor público los obtiene en parte del actor privado. Por último, entre el actor privado y el actor público no se consolida una percepción común frente a los problemas del sector, ni una actitud similar en la resolución de conflictos, no buscando el consenso entre los actores, sino la consecución del objetivo del actor público.

d) Por último, en cuanto a la tipología de la red de política eléctrica, entendemos que el actor público pretende “aislarse” de toda intervención privada para llevar a cabo sus dos máximos objetivos en la política eléctrica: terminar con el déficit del sistema e intentar establecer un sistema de retribución razonable para las empresas renovables. Estos dos objetivos hacen que las relaciones con los actores privados, tanto los tradicionales que pretenderán el máximo reconocimiento del déficit, así como su pronto cobro, como los actores renovables, que pretenderán maximizar sus inversiones y obtener la máxima retribución de las mismas, sean de conflicto y tensión, por lo que el actor público ha optado por tener una postura lo más “aséptica” posible respecto a los grupos implicados, retomando la dirección estatal.

Tabla 9.2. Relación entre el Estado y el sector eléctrico en la etapa del gobierno popular de Mariano Rajoy (desde 2011)

Organización y movilización de los grupos	Concentración y autonomía del Estado	Escenarios institucionales	Tipología de red
<p>Sector Eléctrico</p> <p><i>Actor central:</i> UNESA.</p> <p><i>Actores secundarios:</i> APPA, UNEF AEE, PROTERMOSOLAR, ANPIER. ACOGEN ASEME, DICE, ACIE</p> <p><i>Actores periféricos:</i> Consumidores, usuarios y ecologistas, AEGE, GranCEESS, ACE GREENPEACE.</p>	<p>Traslación de la centralidad del actor público: del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.</p> <p>Actores secundarios: IDAE, CNC, CNE (CNMC), las CCAA.</p> <p>Actores periféricos: Ministerio con competencias en Medio Ambiente REE, OMEL y Oficina de Cambios de Suministrador: actores cuasi-públicos.</p> <p>Simetría imperfecta de la información.</p> <p>Nivel nacional de diseño y planificación de la Política Eléctrica (consulta de otros los otros actores públicos secundarios).</p>	<p>Predominio de los cauces informales.</p> <p>CNE.</p> <p>Planificación del Sector de la Electricidad y el Gas.</p> <p>Conferencia Interdepartamental para el seguimiento de la sociedad gestora del FADE.</p> <p>Conferencia Sectorial de Energía</p>	<p>Retorno a la dirección estatal</p>

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO DÉCIMO. CONCLUSIONES

En esta tesis doctoral hemos analizado el sector eléctrico español desde una perspectiva novedosa, la politológica, en la que, partiendo del *policy network*, explora el sistema de intermediación de intereses y sus relaciones con el actor público, avanzando cómo y por qué se producen cambios en el mismo. La relevancia de esta investigación para el acervo de la literatura especializada radica en la relación existente entre las circunstancias que confluyen en el origen de la estructura de la red de políticas y la posibilidad de cambios en la misma. Si dicho origen, como hemos planteado en nuestras hipótesis, se fundamenta en una decisión del actor público, en un momento determinado en el que éste persigue unos objetivos estratégicos a conseguir en una política pública concreta, el cambio de la red de políticas se producirá cuando dicho actor público varíe los objetivos que perseguía al promover esa la estructura de red.

Por ello, una vez analizada la estructura de interacción entre el actor público y las organizaciones de intermediación de intereses en el sector eléctrico, concluiremos esta investigación sintetizando las características de esta estructura que han variado a lo largo de las seis etapas históricas en que la hemos dividido, así como las causas por las que se han producido estas variaciones. Ello nos permitirá contrastar la hipótesis principal de investigación, así como las dos hipótesis específicas de ésta:

(HP) La decisión del actor público creó la estructura de red de política pública en el sector eléctrico lo que le otorgó un carácter peculiar que condicionará las posibilidades de evolución en las modificaciones posteriores de la red.

(He1) Como consecuencia de la creación por parte del actor público de la estructura de red de política pública en el sector eléctrico, se creó una barrera de entrada a otros actores privados en la misma, impidiendo que mantuvieran equivalentes cauces de interacción a los creados con UNESA.

(He2) También como consecuencia de esta decisión del actor público de crear la estructura de red de política pública en el sector eléctrico, la fluctuación que se produce en la misma depende de los cambios en los objetivos de la política pública que dicho actor público persiga en cada momento.

1. Evolución y modificaciones de la estructura de intermediación de intereses del sector eléctrico español

En esta investigación hemos podido comprobar que la estructura de red de política eléctrica y la estructura de intermediación de intereses entre el actor público decisorial y los actores privados han variado a lo largo de las seis etapas históricas en las que se ha dividido el periodo de tiempo investigado. La capacidad de delimitar este cambio se produce al poder observar cómo este fenómeno político evoluciona a lo largo de tiempo, superando así la mera descripción momentánea de una única etapa histórica concreta.

Con anterioridad a la etapa que marca la actual red de política eléctrica (creación de UNESA), es decir, entre 1939 y 1944, la tipología de red de política eléctrica existente la calificamos de *pluralismo de parentela*. Las razones justificativas de dicho encuadramiento las hemos expuesto en el capítulo cuarto, pero que se pueden sintetizar sus peculiaridades de la siguiente manera:

- Existía una baja movilización de los grupos de interés, ya que abundaban numerosas empresas que intermediaban con el Estado directamente y sin una organización única que las representase.
- La concertación de poder del actor público era reducida, por cuanto en el seno del propio régimen se plantearon alternativas diferentes al problema eléctrico por diversos actores públicos. Por una parte, se planteó nacionalizar todo el sector a semejanza de lo realizado en otros países europeos (Francia); mientras que, por otro, se consideraba que el

mantenimiento de un ámbito privado era conveniente en el sector eléctrico. La solución de la creación de UNESA en 1944, derivó de un pacto entre el entonces Jefe del Estado y un directivo empresarial del sector muy próximo al régimen, José María de Oriol y Urquijo.

- La autonomía del Estado tiende a ser reducida, por cuanto todavía no existía una independencia de éste para la consecución de sus objetivos, ni un marco normativo estable en el que éstos se definan.
- La institucionalización era baja, por cuanto apenas existían cauces formales de interacción entre los actores públicos y privados, lo que podía traducirse en una mayor capacidad de acceso de los intereses organizados en las decisiones y preferencias del actor público.

La creación de la actual red de política en el sector eléctrico deriva de una decisión del actor público durante la etapa franquista (1939-1944). Dicha decisión consistió en la creación de un actor, UNESA, que aglutinaría a la mayor parte de las empresas eléctricas del territorio estatal, y que dio lugar a unas características propias y peculiares de la red:

- Respecto a la organización y movilización de los grupos de interés, es destacable el dominio como único actor privado relevante de UNESA, en el que confluyen para intermediar sus intereses con el actor público toda una galaxia de empresas que conformaban un sector eléctrico con unas funciones específicas: resolver los conflictos internos entre dichas empresas a través del sometimiento a un arbitraje interno para poder ofrecer al actor público una solución a los mismos, y participar como interlocutor con el actor público en el diseño y planificación de la política eléctrica. La legitimación para la representación de las empresas eléctricas es atribuida a UNESA por decisión estatal, manteniendo una representatividad muy elevada del sector eléctrico (entorno al 90%).

- La concentración de poder del actor público era elevada, ya que el Ministerio con competencias en materia de energía centralizaba las decisiones sobre el sector, sin que confluyeran otros actores que fragmentaran dicha centralidad.
- La autonomía del Estado era alta, por cuanto el actor público consigue lograr sus objetivos. Pero éstos necesitaban para su consecución de los recursos materiales y personales del actor privado. Ello da lugar a que el actor público requiera información del sector a UNESA y que, a lo largo de esta fase, sea constante el intento de obtener dicha información por medios propios estatales. Por tanto, existe una asimetría de la información, aunque el nivel de decisión y de planificación es el nacional.
- La institucionalización es baja, por cuanto prevalecen los cauces informales de interacción así como una barrera de entrada muy elevada para interactuar con el actor público. Además, el actor privado participa en el diseño, planificación e implementación de la política eléctrica.

La red de política eléctrica creada por decisión del actor público en esta etapa franquista tiene las características propias de la tipología de *concertación*, que según el modelo de Atkinson y Coleman (1989) (ver tabla 3.5) se caracteriza por una movilización de intereses empresariales alto, una autonomía del Estado elevada y una concentración del actor público elevada.

En relación con la etapa de transición a la democracia (1975-1982), hemos advertido como el Estado intenta recabar para sí el dominio de la política eléctrica a través de instrumentos institucionales (el Comité de Organización del Subsistema Eléctrico, el Delegado del Gobierno en ASELETRICA) que le permitieran cumplir con sus objetivos. Las características de la red de política eléctrica en esta etapa son:

- La organización y movilización de los grupos de interés difieren de la etapa anterior en cuanto a la consecución de sus objetivos respecto al actor público. Es cierto que UNESA representa a la mayor parte del sector eléctrico, pero también las empresas privadas intermedian directamente con el actor público,

el cual establece una serie de instituciones y cauces formales en las que éstas están presentes. Por otra parte, el papel fundamental que UNESA había mantenido en la fase anterior en el diseño y planificación de la política eléctrica parece quebrarse en esta etapa, en la que los acuerdos o pactos con el actor público se dirigen más hacia la implementación de la misma. En consecuencia, el grado de movilización de los grupos de interés se considera bajo.

- Respecto a la concentración de poder del actor público, en esta fase sigue siendo elevada, ya que el Departamento Ministerial que diseña y planifica la política eléctrica sigue siendo uno y refuerza su organización y estructura para la consecución de sus objetivos de forma más eficaz.

- En cuanto a la autonomía del Estado es elevada ya que es evidente que se incrementan en esta etapa los mecanismos destinados a controlar la información del sector, para poder decidir autónomamente sobre el mismo.

- Respecto a los escenarios institucionales, el actor público trata de establecer cada vez más cauces formales y estables en los que ceñir la intermediación de los intereses, y en los que están presentes las empresas del sector.

A la vista de las características de la red de política eléctrica podemos concluir que en esta etapa de transición democrática el actor público trata de dominar el sector eléctrico e imponer sus objetivos, aumentando la autonomía del mismo, por lo que tiende a una *dirección estatal*, pero *limitada*, ya que existe un grupo que representa al dicho sector (UNESA) pero que ha perdido en parte su capacidad de llegar a acuerdos con el mismo.

La etapa de los gobiernos socialistas de Felipe González (1982-1996) se inició con un pacto entre el actor público y las empresas eléctricas (Primer Protocolo Eléctrico de 1983) que concilió los objetivos de ambas partes. Este clima de negociación y pacto se mantendrá a lo largo de todo este periodo, configurándose la red de política eléctrica con las siguientes características:

- UNESA se mantiene como organización representativa de los intereses del sector eléctrico, aunque el actor público parece que prefiere pactar y negociar a través de las empresas eléctricas. A pesar de ello, la movilización del grupo es alta por cuanto se consigue, a través de esa negociación, los objetivos del sector eléctrico y, además, se configura con el actor público el diseño y la planificación del sector.

- La concentración de poder del actor público sigue siendo elevada ya que, a pesar de que el número de actores públicos aumenta, la centralidad de las decisiones adoptadas en el sector eléctrico continúa en manos de un Departamento Ministerial de nivel nacional.

- Respecto a la autonomía del Estado se mantiene elevada, aunque no de igual modo que en la etapa de la transición, sino en la obtención de los objetivos a través de la interacción de negociación y acuerdo entre el actor público y los actores privados. Por otra parte, el actor público establece órganos determinados (Delegado del Gobierno en el Sistema Eléctrico Unificado, Conferencias Sectoriales, IDAE, CNSE) para la consecución de la información necesaria en el diseño y planificación del sector eléctrico, procesos en los que el actor privado participa, pero en los que parece que logra llevar a cabo sus objetivos.

- La institucionalización también es alta, estableciendo cauces formales de interacción en los que el actor público y los actores privados (empresas eléctricas y/o UNESA) participaban en el diseño, planificación e implementación de la política eléctrica.

A la vista de las características de la red de política en la etapa de los gobiernos socialistas de Felipe González, calificamos la misma de *concertación*, volviendo a una tipología de red de política eléctrica caracterizada por la negociación y el pacto entre el actor público y el actor privado.

También la etapa de los gobiernos del Partido Popular de José M^a Aznar (1996-2004) comenzó con un pacto, pero en este caso entre UNESA y el actor público: el Protocolo de Acuerdo sobre el establecimiento de una nueva regulación del sistema eléctrico nacional (1996). Como consecuencia, la Ley del Sector Eléctrico de 1997 fue fruto del compromiso y consenso entre ambos actores. La red de política mantiene las mismas características esenciales que en la etapa anterior, aunque con alguna peculiaridad:

- La movilización de UNESA es alta y se incrementó en esta etapa, ya que su papel intermediador en el sector se reforzó con la firma de ese Protocolo de Acuerdo y con los acuerdos y negociaciones desarrolladas a lo largo de este periodo con el actor público. Esas negociaciones se realizan directamente con UNESA, perdiendo protagonismo en las mismas las empresas privadas del sector. También en esta etapa comienzan a desarrollarse nuevas fuentes alternativas de energía, surgiendo otras organizaciones que representaban los intereses de empresas dedicadas a las energías renovables (ASIF, AEE, PROTERMOSOLAR) aunque fragmentándose por tecnologías (eólica, solar, etc.). La constitución de estas organizaciones no es óbice para que el actor público siga considerando que UNESA es la organización que representa a todo el sector eléctrico, no participando las organizaciones representativas de los intereses renovables en los acuerdos o negociaciones que afectaban al mismo.

- La concentración de poder del actor público también era elevada, por cuanto un único Departamento Ministerial asumía la decisión del diseño y planificación de la política eléctrica, manteniéndose la centralidad a nivel nacional.

- También era relativamente elevada la autonomía del Estado a pesar de la promulgación de una normativa (la Ley del Sector Eléctrico de 1997) que consideraba que el Estado debía “retirarse” del sector eléctrico. No obstante, a través de la regulación emanada del actor público, éste obtendrá en gran medida sus objetivos en la política eléctrica, y mantendrá los cauces formales dirigidos a obtener información del sector (IDAE, CNE) para poder diseñar y planificar, en un ámbito nacional, dicha política.

- La institucionalización formal en esta etapa es alta, constituyendo barreras de entrada a través de diversos organismos específicos (CNE) o procesos de planificación consolidándose, entre el actor público y UNESA, una percepción común frente a los problemas o conflictos de la política eléctrica.

En esta etapa de los gobiernos populares de José M^a Aznar (1996-2004) hemos distinguido dos tipos de redes de políticas en el sector eléctrico: por una parte, una red de *concertación en el sector eléctrico tradicional*, en la que la política eléctrica se negocia directamente entre el sector eléctrico tradicional (UNESA) y el actor público, y ambos obtienen la mayor parte de sus objetivos; y por otra parte, una red de *dirección estatal en el sector de las energías renovables*, ya que en este ámbito el Estado consulta pero no negocia con los grupos representativos de dichos intereses, estando éstos fragmentados por tecnologías.

En la etapa de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) se advierten dos periodos claramente diferenciados: antes y después del surgimiento de la crisis económica y financiera. El año 2008 marca esta división y supondrá un cambio de rumbo y de objetivos del actor público así como una modificación en la red de políticas del sector eléctrico, lo que deberemos tener en cuenta a los efectos de tipificar la red de política eléctrica. Los dos periodos comprenden:

- Desde 2004 a 2008 se evidencia la división dentro del sector entre el subsector eléctrico tradicional y el subsector de las energías renovables, constatándose la diferencia normativa en uno y otro, así como la diferencia de actores y escenarios institucionales.
- A partir de 2008 y hasta 2011, la irrupción de la crisis económica deriva al actor público hacia la consecución de un objetivo estratégico que afectará a toda la política eléctrica (tradicional y renovables) dando lugar a que la diferenciación anteriormente señalada se desvanezca.

La red de política del sector eléctrico presenta en esta etapa unas circunstancias y peculiaridades:

- Respecto a la organización y movilización de los grupos de interés, UNESA mantuvo numerosos conflictos con el actor público con ocasión de las OPA's lanzadas a algunas empresas integrantes de la misma. Estos conflictos con el actor público tuvieron consecuencias en su organización e incluso se puso en cuestión su permanencia como representativa de los intereses del sector eléctrico. No obstante, solventó los conflictos internos y se mantuvo como grupo privado central del subsector tradicional durante toda esta etapa, tanto antes como después de la entrada de la crisis económica en el sistema político. Respecto al subsector de las energías renovables, si se caracterizaban por su fragmentación según la tecnología (APPA, ASIF, AEE, AEF, ANPER, PROTERMOSOLAR), su capacidad de acceso al actor público y la consecución de sus objetivos fueron muy altas en el primer periodo (2004-2008), consiguiendo un alto número de sus demandas a través de cauces institucionales y la negociación y acuerdos con dicho actor público. No obstante, después de 2008, su posición y consecución de demandas se restringe, por lo que entendemos que su movilización en este periodo es baja.

- La concentración de poder en el actor público es, en los dos periodos en que hemos dividido esta etapa, elevada, ya que un departamento ministerial es el que diseña y planifica, a nivel nacional, la política eléctrica, sin perjuicio de que algunas Comunidades Autónomas, a través de las modificaciones de sus Estatutos, intentan adscribirse competencias en materia eléctrica. No obstante, tras la crisis económica el peso del Ministerio de Hacienda va a ser cada vez más importante en cualquier área política, pero sin que ello suponga una inferencia absoluta de éste en la política eléctrica.

- También en ambos periodos, la autonomía del Estado se mantiene elevada, ya que el actor público consiguió sus objetivos a través de la negociación con el subsector tradicional, y con el subsector renovable en el primer periodo (2004-2008). En el primer caso (subsector tradicional) se llegó a una común

percepción con el actor privado central sobre los problemas y conflictos de la política eléctrica y un consenso en la solución de los mismos. En el segundo caso (subsector renovable) esa negociación se producirá en el primer periodo (2004-2008) en el que actor público y actores privados confluyen en los objetivos a seguir. Pero eso variará durante la segunda etapa (2008-2011) en la que, en el subsector renovable, se pasó de la consecución de los objetivos a través de la negociación, a la mera consulta e información de las decisiones adoptadas por el actor público a dichos actores privados.

- La institucionalización en ambos subsectores se mantiene alta, configurándose en esta fase dos escenarios distintos en los que negociar o pactar la política eléctrica: los cauces formales (o informales) propios del subsector tradicional y aquellos implantados para el subsector renovable. El resultado es una regulación que se especializa por subsectores.

Como resultado de estas características, hemos distinguido diversas tipologías de la red de política eléctrica en esta etapa de gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero. Por una parte, entre 2004 y 2008, la red se califica de *concertación*, tanto en el *subsector tradicional* como en el *subsector renovable*. Por otra parte, entre 2008 y 2011, el subsector tradicional mantiene su calificación de red de *concertación*, mientras que el *subsector renovable* modifica su tipología, girando hacia una *dirección estatal*.

Por último, y aunque en la fecha de finalización de esta investigación no ha terminado toda la legislatura, hemos intentado avanzar en el análisis y calificación del tipo de red de política eléctrica que caracteriza el gobierno popular de Mariano Rajoy desde 2011. Con carácter provisional, y teniendo en cuenta que nos encontramos a dos años de la finalización de dicha legislatura, entendemos que las características de esa red han variado respecto a la fase anterior y que no podemos hablar de dos subsectores sino de un solo sector, el eléctrico, por cuanto el actor público lo considera como un conjunto único en el que hay un objetivo a conseguir: solucionar el problema del déficit del sistema eléctrico. Con esta premisa, las particularidades de la red son las siguientes:

- Respecto a la movilización de los grupos de interés, podemos calificarla como baja ya que, si bien para el actor público, UNESA y las cinco grandes compañías eléctricas, junto a algunas empresas constructoras que ostentan capital en empresas renovables, acaparan la representabilidad del sector, sus objetivos y demandas no son aceptados en su mayoría por el actor público, quien ya no llega a pactos con el sector al dictar normativa o adoptar determinadas decisiones. Además, las organizaciones representativas de las energías renovables mantendrán conflictos tanto con el actor público como con los demás actores privados, y tampoco lograrán alcanzar sus demandas.

- La concentración de poder en el actor público es una de las peculiaridades de esta fase, ya que el Departamento Ministerial que tradicionalmente era el órgano decisor en materia de energía, traslada su poder de decisión a otro Departamento, el Ministerio competente en materia de Hacienda, el cual diseña y planifica la política eléctrica sobre la base de la sostenibilidad presupuestaria y el equilibrio de las cuentas públicas. Por tanto, no es que el actor público se fragmente, sino que se traslada en cuanto al órgano decisor, sin perjuicio de que la materia sustantiva la sigue manteniendo el Ministerio competente en materia de energía.

- La autonomía del Estado se mantiene e incluso se incrementa en esta fase, al imponer el actor público su objetivo (la disminución del déficit) a todo el sector, y adoptando la decisión de su diseño y planificación sin llegar a pactos con los actores privados. En esta fase, la percepción de los problemas es distinta en el actor público y en los actores privados, no existiendo un consenso sino un claro predominio de la posición del actor público sobre ellos.

- Por último, la institucionalización podemos calificarla de media-alta, ya que parece que disminuyen los cauces de participación de los actores del sector eléctrico, y los que existen todavía aportan cierta inestabilidad e indefinición a las relaciones entre ellos.

Teniendo en cuenta las características anteriormente señaladas, podemos calificar la tipología de red de política eléctrica en el gobierno popular del

partido popular de Mariano Rajoy (desde 2011) como de intento de vuelta a una limitada *dirección estatal*.

En resumen, tras la decisión por parte del actor público de crear UNESA, la red de política en el sector eléctrico se ha mantenido en la concertación con la excepción de tres periodos de tiempo (tabla 10.1): la transición democrática, el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero durante 2008-2011 y circunscrito al subsector de las energías renovables, y el gobierno popular de Mariano Rajoy.

A continuación, sintetizaremos las causas por las que se ha modificado la tipología de red de política eléctrica en estos tres periodos de tiempo, y por las que no se ha modificado durante el resto de fases.

Tabla 10.1. Evolución y modificaciones de la red de políticas en el sector eléctrico español (1939-2013)

Etapas	Organización y movilización de los grupos de interés	Concentración de poder del actor público	Autonomía del Estado	Institucionalización	Tipología de red
Etapa franquista 1939-1944	Baja	Reducida	Reducida	Baja	Pluralismo de parentela
1944-1975	Alta	Elevada	Elevada	Media	Concertación
Transición democrática 1975-1982	Baja	Elevada	Elevada	Alta	Limitada dirección estatal
Gobiernos socialistas de Felipe González 1982-1996	Alto	Elevada	Elevada	Alta	Concertación
Gobiernos populares de José M ^a Aznar 1996-2004					
<i>Sector tradicional</i>	Alto	Elevada	Elevada	Alta	Concertación
<i>Sector renovable</i>	Bajo	Elevada	Elevada	Alta	Dirección estatal

Etapas	Organización y movilización de los grupos de interés	Concentración de poder del actor público	Autonomía del Estado	Institucionalización	Tipología de red
Gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero 2004-2008 <i>Subsector tradicional</i>	Alta	Elevada	Elevada	Alta	Concertación
<i>Subsector renovable</i>	Alta	Elevada	Elevada	Alta	Concertación
2008-2011 <i>Subsector tradicional</i>	Alta	Elevada U	Elevada	Alta	Concertación
<i>Subsector renovable</i>	Baja	Elevada	Elevada	Alta	Dirección estatal
Gobierno popular de Mariano Rajoy Desde 2011	Alta	Elevada	Elevada	Media	Dirección estatal

Fuente: elaboración propia

2. Factores de cambio de la estructura de intermediación de intereses del sector eléctrico español.

Una vez sintetizado el análisis de las tipologías de la red de política eléctrica a lo largo de las seis etapas históricas examinadas, y expuestas las modificaciones más esenciales que se han producido en las mismas, abordaremos el resumen de la explicación de las causas por las que se han producido (o no se han producido) dichas modificaciones.

Como hemos señalado en el capítulo segundo, la literatura especializada (Kingdon, 1995; Hall, 1986; Sabatier, 1999; Skocpol, 1985; Atkinson y Coleman, 1989) considera que son los factores *exógenos* los detonantes del cambio en las políticas públicas, y la cuestión reside en explicar cómo el desarrollo de nuevas tecnologías, una crisis económica o una catástrofe natural generan un cambio en la acción gubernamental (Chaqués, 2004).

En este sentido, entendemos que la tipología de red de política eléctrica iniciada con la creación por decisión pública de UNESA (1944) ha condicionado el desarrollo posterior de la misma, y que su modificación obedece a dos factores *exógenos*:

- El cambio de régimen político, al pasar de una dictadura (etapa franquista) a una democracia (etapa de transición democrática) y en un contexto de crisis económica (crisis del petróleo), lo que dio lugar a una tipología de red de política en la que el actor público intenta dominar la arena política. En este sentido, el actor público no acepta los objetivos del actor privado (ver tabla 10.2) en cuanto al incremento del coste de la electricidad; es más, los objetivos del actor público varían en esta etapa sustancialmente y se contraponen a los del actor privado, al entender que ese aumento de costes condicionaría la recuperación económica y, con ello, también la viabilidad del proceso democrático que se iniciaba. Por tanto, ese cambio sustancial de objetivos por parte del actor público impedirá la concertación en la red, derivando hacia una dirección estatal limitada.

- La crisis económica y financiera iniciada en 2008, que provocó que la tipología de red de política girara de la concertación a la dirección estatal (durante la etapa 2008-2011 en el subsector de las energías renovables, y en el gobierno popular iniciado en 2011). En estos dos casos, el actor público modifica sustancialmente sus objetivos estratégicos de la política eléctrica (ver tabla 10.2) como consecuencia de la necesidad de reducir el déficit público y, por consiguiente, reducir el déficit del sistema eléctrico, así como la retribución del régimen especial (es decir, de las energías renovables). Por ello, el control y reducción del déficit del sistema eléctrico será el objetivo estratégico del actor público, contrapuesto evidentemente a los objetivos de los actores privados, que pretenden una retribución adecuada que cubra los costes de producción y de inversión (sector renovable) así como una solución al déficit de tarifa que pase por la asunción del Estado de la mayor parte del mismo (sector tradicional). Este cambio sustancial en el objetivo del actor público impedirá que la red de política se caracterice por la concertación y será la causa del cambio a la dirección estatal.

Por tanto, hemos demostrado que son estos factores exógenos a través del cambio de los objetivos estratégicos del actor público, los que hacen que la tipología de red de política eléctrica varíe a lo largo de las seis etapas históricas.

Por otra parte, la continuidad de la tipología de red de política eléctrica de concertación iniciada en la etapa franquista, se debe a que los objetivos del actor público (ver tabla 10.2) se mantienen estables en el tiempo y se coordinan con los objetivos de los actores privados, tal y como ha quedado analizado. En este sentido, la herencia histórica define las posibilidades de formular y aplicar ideas nuevas y llevar a cabo modificaciones en las soluciones adoptadas anteriormente.

Tabla 10.2 Relación entre los objetivos de los actores (públicos y privados), la producción normativa, decisiones e instituciones (1939-2013)

Etapa	Objetivos estratégicos del actor público central	Objetivos principales del actor privado central	Normativa, decisiones adoptadas e instituciones
<p>Etapa franquista 1939-1944</p> <p>1944-1975</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer un verdadero sistema eléctrico unificado. - Control del precio (tarifa) de la electricidad. - Mantener y coordinar el sistema eléctrico unificado. - Control del precio (tarifa) de la electricidad. - La continuidad del suministro eléctrico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ofrecer al actor público una solución para crear el sistema eléctrico unificado sin nacionalizar el mismo. - Coordinar el sistema eléctrico español. - Suministrar electricidad con un coste beneficioso para las empresas eléctricas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de UNESA - Orden 19 julio 1944 por la que se crean delegados especiales para la regulación y distribución de energía eléctrica. - Implantación del Convenio de Arbitraje entre las empresas eléctricas integradas en UNESA (1944). - Plan de Conjugación del Sistema Regional (1944). - Creación en UNESA del RECA (1953). - Integración en UNESA de ENHER (1964) y ENDESA (1969). - Implantación del sistema de TTU y regulación del Régimen General Peninsular (1951). - Creación de OFILE gestionada por UNESA (1953). - Implantación del Sistema Integrado de Facturación Ecléctica (SIFE) (1973). - Sustitución de OFILE por OFICO - Encargo a UNESA del Plan Eléctrico Nacional (1968) y aprobación del primer PEN-75. - Creación del Centro de Estudios de la Energía.

Etapa	Objetivos estratégicos del actor público central	Objetivos principales del actor privado central	Normativa, decisiones adoptadas e instituciones
Transición democrática 1975-1982	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de la dependencia energética. - Contención de la tarifa eléctrica por su incidencia en la economía nacional. - Recopilación de información del sector eléctrico. 	<ul style="list-style-type: none"> -Subida de la tarifa eléctrica como consecuencia de la crisis del petróleo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de la Subdirección General de Conservación de la Energía y Nuevas Energías. - RD 2346/1978 sobre medidas para moderar el consumo de energía eléctrica. - PEN-79. - Ley 82/1980, de Conservación de la Energía. - RD 807/1982, sobre fomento de la autogeneración de energía eléctrica. - El Director de OFICO era designado por la Administración y contra los actos de la Junta Administrativa cabía recurso de alzada ante el DG de energía. - La tarifa eléctrica no sube como solicitan las empresas del sector. - Creación de ASELÉCTRICA, que asume las funciones del Repartidor Central de Cargas (RECA). - Constitución de un Delegado del Gobierno en ASELÉCTRICA. - Creación del Comité de Ordenación del Subsector Eléctrico.

Etapa	Objetivos estratégicos del actor público central	Objetivos principales del actor privado central	Normativa, decisiones adoptadas e instituciones
<p>Gobiernos socialistas de Felipe González 1982-1996</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Nacionalización de la red primaria de alta tensión. - Moratoria nuclear. - Fomento de las energías renovables. - Programa de Ahorro y Eficiencia Energética. - Diseño de un sistema eléctrico que evite endeudamientos excesivos y que permita unas tarifas adecuadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión de la planificación energética. - Un programa financiero de reducción del endeudamiento del sector eléctrico y de recuperación de las inversiones. - Un procedimiento para la actualización de los costes reconocidos por la tarifa eléctrica: determinación de la tarifa en condiciones de mínimo coste. 	<ul style="list-style-type: none"> - Primer Protocolo Eléctrico (1983). - Nacionalización a través de la empresa pública REDESA (posteriormente, REE). - Ley 49/1989, sobre explotación unificada del sistema eléctrico nacional. - PEN-83. - PEN-91. - Programa de 1991. - Primer Protocolo Eléctrico (1983): compromiso de practicar una política tarifaria con una rentabilidad suficiente a las empresas, garantizando la remuneración de los capitales y la dotación a armonizaciones. - PEN-83. - Nuevo sistema de compensaciones entre las empresas eléctricas (1984). - Segundo Protocolo Eléctrico (1986): medidas de equilibrio financiero y asegurar un abastecimiento eléctrico competitivo. - El Marco Legal Estable (RD 1538/1987). - La Ley 40/1994 (LOSEN). Creación CSEN.

Etapa	Objetivos estratégicos del actor público central	Objetivos principales del actor privado central	Normativa, decisiones adoptadas e instituciones
<p>Gobiernos populares de José M^a Aznar 1996-2004</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión del ordenamiento del sector de acuerdo con los principios de libre iniciativa, bajo coste e igualdad de condiciones. - Aumentar el grado de privatización y competitividad entre las empresas del sector. - Planificación orientada a la seguridad, calidad y bajo coste del suministro. - Fomento de las energías renovables. - Ahorro y eficiencia energética. 	<ul style="list-style-type: none"> - Liberalización del sector eléctrico. - Recuperación íntegra de las inversiones en la planificación obligatoria para acceder al mercado competitivo. - Privatización de las empresas públicas eléctricas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tercer Protocolo Eléctrico de 1996. - Creación del Registro de Generadores. - Separación del Operador del Sistema del Operador del Mercado. - Ley 54/1997, del Sector Eléctrico. - RD 277/2000, de separación jurídica de actividades. - Reconocimiento de los Costes de Transición a la Competencia. - Culminación del proceso de privatización de ENDESA y de las demás empresas públicas. - Proceso de concentración de empresas con importantes conflictos por OPA's. - Planificación de los sectores de la Electricidad y del gas 2002-2011. - Plan de Fomento de Energías Renovables (2000-2010). - Plan de ahorro y eficiencia energética 1997-1999. - Estrategia para el fomento del ahorro y eficiencia energética 2004-2012.

Etapa	Objetivos estratégicos del actor público central	Objetivos principales del actor privado central	Normativa, decisiones adoptadas e instituciones
Gobiernos socialistas José Luis Rodríguez Zapatero 2004-2008	<ul style="list-style-type: none"> - Potenciar la CNE. - Limitar el poder horizontal y vertical de los mercados energéticos. - Garantizar la regularidad y calidad del suministro. - Establecer tarifas predecibles y suficientes. - Incentivar la generación eléctrica con energías renovables. - Perfeccionar la organización del mercado mayorista de electricidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - La tarifa eléctrica ha de cubrir los costes de su producción. - El déficit del sistema eléctrico debe reconocerse y procurar una solución estable. - Subsector renovable: establecer unas tarifas a la producción de energías renovables que favorezcan la investigación e inversión en este ámbito. 	<ul style="list-style-type: none"> - RDL 4/2006, por el que se amplia el ámbito objetivo de la función 14 de la CNE. - Ley 17/2007, de modificación de la LSE. - La Ley 17/2007, faculta al Ministerio a aprobar los precios de las tarifas y peajes de acceso con una metodología que cubran los costes. - RD 1634/2006, por el que se reconoció el déficit ex ante, imputando parte de los costes a ejercicios futuros. - El Plan Español de Energías Renovables (2005-2010). - RD 616/2007, sobre el fomento de la cogeneración. - RD 661/2007, por el que se reguló la actividad de producción del régimen especial. - Se crea la Oficina de Cambios de Suministrador (OCSUM). - Diversos RDL y RD de carácter muy técnico, con el objeto de regular el mercado eléctrico.

Etapa	Objetivos estratégicos del actor público central	Objetivos principales del actor privado central	Normativa, decisiones adoptadas e instituciones
<p>Gobiernos socialistas José Luis Rodríguez Zapatero 2008-2011</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Solucionar el incremento del déficit del sistema eléctrico. - Limitar la incidencia de las primas de las energías renovables en la tarifa eléctrica y en el déficit del sistema eléctrico. 	<ul style="list-style-type: none"> - El reconocimiento normativo del déficit del sistema eléctrico y la garantía de una solución satisfactoria a sus intereses. - Ceder los derechos de cobro del déficit de tarifa al FADE. Que éste tenga la garantía del Estado. - Subsector renovable: una normativa cierta, sin modificaciones retroactivas, y que garantice las inversiones realizadas 	<ul style="list-style-type: none"> - RDL 6/2009, por el que se adoptan medidas en el sector energético y se aprueba el bono social. - Creación del FADE (RD 1634/2009). - Creación de la Comisión Interministerial para la designación de la sociedad gestora del FADE, así como la Comisión Interministerial para velar por las condiciones en que deben ejecutarse las tareas asignadas a dicha sociedad gestora. - La Ley 2/2011, de Economía Sostenible. - RD 1578/2008, por el que se fijó un objetivo anual de potencia, un registro de preasignación de retribución, cupos de potencia y una nueva normativa del régimen especial. - RD 1565/2010, y el RD 1614/2010, por los que se regulan y modifican determinados aspectos relativos a la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial. - RDL 14/2010, por el que se adoptaron medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario.

Etapa	Objetivos estratégicos del actor público central	Objetivos principales del actor privado central	Normativa, decisiones adoptadas e instituciones
Gobierno popular de Mariano Rajoy (2011-)	<p>- Controlar el incremento del déficit del sistema eléctrico y abonar convenientemente su importe, y fijar una retribución razonable a las energías renovables.</p>	<p>- Sector tradicional: el reconocimiento normativo del déficit del sistema eléctrico y la garantía de una solución satisfactoria a sus intereses.</p> <p>- Sector renovable: una normativa cierta, sin modificaciones retroactivas, y que garantice las inversiones realizadas</p>	<p>- El RDL 1/2012, que suprime los incentivos para nuevas instalaciones renovables, suspende los procedimientos de preasignación y suprime incentivos a la construcción de estas instalaciones.</p> <p>- El RDL 2/2013, introduce nuevas medidas para corregir los desajustes entre los costes y los ingresos obtenidos por los precios regulados. También modifica el régimen especial.</p> <p>- El RDL 9/2013, que intenta garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.</p> <p>- RDL 13/2012, que establece medidas para corregir los desajustes entre costes e ingresos del sector eléctrico.</p> <p>- RDL 20/2013, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad.</p> <p>- RDL 29/2012, que consideró déficit de ingresos del sistema de liquidaciones para ese año, generando derechos de cobro que podían cederse al FADE.</p> <p>- La LPGE para 2013 exceptuó la limitación de avales del FADE.</p>

Fuente: elaboración propia.

3. Consideraciones finales.

En este último apartado de la investigación daremos respuesta a las hipótesis planteadas al inicio de la misma. Para ello, retomaremos nuestra pregunta de investigación centrada en cómo y porqué se modifica una estructura de intermediación en una arena política concreta.

Nuestra hipótesis principal (HP), es decir, que la decisión del actor público de crear UNESA durante el régimen franquista ha determinado la evolución de la red de políticas y la modificación de la misma, se ha confirmado a lo largo de esta investigación.

Se demuestra así una regla general sobre la continuidad y el cambio en los *policy network*: la forma en la que se crea esa red de política pública y el papel de determinados actores en esa creación, determinan su configuración en posteriores etapas históricas y limitan su modificación, excepto cuando concurren factores que obligan a los actores que han detentado un papel clave en su creación, a variar su configuración de la red.

Tal y como hemos demostrado en la investigación, esta regla se produce en nuestro estudio, por cuanto:

- En primer lugar, el papel que se atribuya en el momento creador de la red de política pública a los actores privados determinará la posibilidad de acceso de otros actores privados a la misma y la toma en consideración de sus objetivos por el actor público (He1).

En nuestro caso, la decisión del actor público de crear una red de política eléctrica en la que tuviera un papel central UNESA ha determinado que existieran numerosas barreras de entrada para que otros actores privados (sector renovable, consumidores y usuarios, ecologistas, etc.) pudieran acceder a esa red de política y, sobre todo,

que sus objetivos se tuvieran en cuenta por dicho actor público a la hora de elaborar la política eléctrica.

- En segundo lugar, la forma de creación de una red de política pública determina que su modificación dependa de los actores que han tenido un papel clave en dicha creación (He2).

En nuestro caso, la forma de creación de la red de política eléctrica, mediante una decisión del actor público, ha determinado que las modificaciones de la misma dependieran de las decisiones del propio actor público y de la variación en los objetivos de éste, y no de la incorporación de otros actores privados a la red o del cambio de objetivos de los mismos.

Por tanto, se confirman las tres hipótesis planteadas al inicio de nuestra investigación, tanto la hipótesis principal como las dos hipótesis específicas y se evidencia la relevancia del legado histórico (*path dependence*) como explicación a la continuidad de las tipologías de redes de políticas y a las dificultades de cambio de las mismas. Esta herencia histórica delimitará la posibilidad de que nuevos actores accedan a la red de política pública y que el papel de los mismos varíe sustancialmente a los diseñados en el momento de creación.

Para concluir, y de cara a investigaciones futuras, constatamos que el análisis de redes de políticas constituye un instrumento eficaz en el estudio de los sistemas de intermediación de intereses. En una estructura de red de políticas intermedian actores públicos y privados sobre la base de una serie de normas, pautas, conductas, instituciones y objetivos. Su tipología y evolución dependerá del papel de los actores en el momento de creación de dicha red de políticas, así como de los objetivos que éstos tuvieran en ese momento y su modificación posterior. Como consecuencia, adquiere relevancia el proceso político a través del que se determinan los objetivos estratégicos de una política pública. Así, en el sector eléctrico, el actor público, a través de ese proceso político, podría incorporar a la red de política nuevos actores centrales, configurando una

estructura de red más inclusiva en la que cobraran más protagonismo grupos de intereses hasta ahora periféricos, como los consumidores o los ecologistas, siempre que ello estuviera en consonancia con sus objetivos y con los factores exógenos señalados.

Hemos verificado en esta tesis doctoral que la estructura de red de política en el sector eléctrico tiende hacia la concertación como consecuencia de su peculiar origen. Pero los desafíos a los que se actualmente se enfrenta el actor público son cada vez más complejos y constatamos que, no sólo el acuerdo con los actores privados del sector son cada vez más dificultosos, sino que se producen numerosos y casi constantes conflictos entre los actores. Todo ello nos induce a considerar que si esta situación de conflicto continúa sería necesario una renovación de la red de política que fuera más inclusiva respecto a los actores que habrían sido marginados en los ámbitos secundarios y periféricos, ya que ello contribuiría a dar coherencia a un sector como el eléctrico que, por sus exigencias técnicas y su importancia económica, requiere la confluencia de los diversos actores implicados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros y artículos de revistas

Abromeit, H. (1993). *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz: Studienbuch zur Vergleichenden Lehre politischer Systeme*, Oplanden, Leske+Budrich.

Almond, G.A. (1983). "Corporatism, Pluralism and Professional Memory", *World Politics*, 35, pp. 245-260.

Almond, G.A., y Powell, G.B. (1966). *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Boston, Little, Brown and Co.

Ariño, G. (dir) (2004). *Privatizaciones y liberalizaciones en España: balance y resultados (1996-2003)*, Granada, Ed. Comares.

Ariño, G. (2006). *Energía en España y desafío europeo*, Granada: Comares editorial.

Ariño, G. (2009). "Intervención del Estado en las operaciones corporativas: la Función 14ª de la CNE", en S. Muñoz, M. Serrano y M. Bacigalupo (dirs.) (2009) *Derecho de la Regulación Económica. Vol. III. Sector Energético*, Madrid, Iustel.

Atkinson, M. y Coleman, W.D. (1985). "Corporatism and industrial policy", en A. Cawson (ed.), *Organized interest and the state*, Bristol, SAGE publications:

Atkinson, M. y Coleman, W.D. (1989). "Strong States and Weak States: Sectoral policy networks in advanced capitalist economies", en *British Journal of Political Science*, 19, 1: 47-67.

Atkinson, M., Coleman, W.D. y Skogstad, G.D. (1997). "Paradigm shifts and policy networks: cumulative change in agriculture", en *Journal of Public Policy*, 16, 3: 273-301.

Bacigalupo, M. (2009). "La coordinación y delimitación de funciones entre las autoridades de defensa de la competencia y el regulador sectorial energético", en S. Muñoz, M. Serrano y M. Bacigalupo (dirs.) (2009) *Derecho de la Regulación Económica. Vol. III. Sector Energético*, Madrid, Iustel.

Bartolomé, I. (2007). "La industria eléctrica en España (1890-1936)", en *Estudios de Historia Económica*, nº 50, Madrid, Banco de España.

Beltrán, M. (1977). *La élite burocrática española*, Barcelona, Ariel.

Bentley, A. F. (1955). *The Process of Government*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

Bernal, M.A. (2006). *Comentarios a las leyes energéticas, Tomo I. El sector eléctrico*, Civitas.

Birnbaum, P. (1982). "The State versus Corporatism", *Politics and Society*, vol. 11, 4, pp. 477-501.

Bruno, M. y Sachs, J. (1985). *Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge, Harvard University Press.

Burawoy, M. (1989). *El consentimiento en la producción: los cambios del proceso productivo en el capitalismo monopolista*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad social.

Burt, R.S. (1980). "Model of Network Structure", *Annual Review of Sociology* 6, pp. 79-141.

Calmfors, L. y Driffill, J. (1988). "Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance", *Economic Policy*, 6, pp.13-61.

Cameron, D. (1984). *Social democracy, corporatism, labour quiescence and the representation of economic interests in advanced capitalist society*. Goldthorpe 1984, pp. 143-178, citado en O. Molina y M. Rhodes (2002) "Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept", *Annual Review of Political Science*, 5, pp. 305-331.

Cawson, A. (1989). "Is There a Corporatist Theory of the State?", en G. Duncan (comp.), *Democracy and the Capitalist State*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 233-252. ("¿Hay una teoría corporatista del Estado?", en Sanz Méndez, L. (1994), *Representación de intereses y políticas públicas: ¿corporatismo o pluralismo?*, Zona Abierta, 1994, 67/68.

Chaqués, L. (2002). *Estructura y política farmacéutica*, Madrid, CIS.

Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*, Madrid, CIS.

Christiansen, P.M. y Rommetvedt, H. (1999) "From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interest in Denmark and Norway", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22 – Nº 3.

Coevers F, y Van Veen T. (1995). "On the measurement of corporatism", *Labour*, 9(3), pp. 423-442.

Cohen, Y. y Pavoncello, F. (1987). "Corporatism and Pluralism: A Critique of Schmitter's Typology", *British Journal of Political Science*, vol. 17, enero, pp. 117-122.

Coleman, W.D. y Perl, A. (1999). "Internationalized policy environments and policy network analysis", en *Political Studies*, 47: 691-709.

Coller, X. (1997). *La empresa flexible: estudio sociológico del impacto de la flexibilidad en el proceso de trabajo*, Madrid, CIS.

Coller, X. (2005). *Estudio de Casos*, colección Cuadernos Metodológicos, Madrid, CIS.

Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (2013). Nota informativa del saldo de la deuda del sistema eléctrico a 8/11/2013. www.cnmc.es.

Compston, H. (1997). "Union power, policy making and unemployment in Western Europe, 1972–1993", *Comparative Politics Studies*, 30, pp. 732-751.

Compston, H. (1998). "The end of national policy concertation? Western Europe since the Single European Act", *Journal of European Public Policy* 5(3), pp. 507-526.

Cox, A. (1981). "Corporatism as Reductionism: The Analytic Limits of the Corporatist Thesis", *Government and Opposition*, vol. 16, 1, pp. 78-95.

Crepaz, M.M.L. (1992). "Corporatism in decline? An empirical analysis of the impact of corporatism on macroeconomic performance and industrial disputes in 18 industrialized democracies", *Comparative Political Studies*, vol. 25, n.2, Julio 1992, 139-168.

Crouch, C. (1979). *State and Economy in Contemporary Capitalism*, Londres, Croom Helm (*Estado y Economía en el capitalismo contemporáneo*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1988).

Cuerdo, M. (1999). "Evaluación de los Planes Energéticos Nacionales en España (1975-1998)", en *Revista de Historia Industrial*, nº 15.

Czda, R. (1992). "Korporatismus", en M. G. Schmidt (ed.) (1992), *Die westlichen Länder*, Múnich, Beck.

D. Marsh, M. y Rhodes, R.A.W. (1992) (comps.) *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.

Dahl, R. (1956). *A preface to democratic theory*, University of Chicago Press.

Dahl, R. (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.

Dahl, R. (1993). "Pluralism", en J. Krieger (ed.) (1993), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford, Oxford University Press.

Dahl, R. (1997). *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.

De la Quadra, T. (2006). "Diez años de legislación energética en España", en J.L. García y J.C. Jiménez (dir.) *Energía: del monopolio al mercado*, Civitas.

De los Llanos, M. (2013). "El Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico", en *Boletín Económico del ICE, Información Comercial Española*, nº 3.039, del 1 al 31 de mayo de 2013.

De Miguel, J.M. y Salcedo, J. (1987). *La profesión farmacéutica*, Madrid, CIS.

Del Guayo, I., López, J. y Hancher, L (2006). *Competencia y regulación. Un análisis de la OPA de Gas Natural sobre Endesa*, Madrid, Ed. Diles.

Douglas, M. (1988). *How Institutions Think*, Londres, Routledge and Kegan Paul.

Dunleavy, P. y O'Leary, D. (1987). *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*, Basingstoke, Macmillan.

Eckstein, H. (1963). "Group Theory and the Comparative Study of Pressure Groups", en H. Eckstein y D.E. Apter (comps.) *Comparative Politics*, Nueva York, Free Press.

Edwards, R. (1979). *Contested Terrain. The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century*, Nueva York, Basic Books.

Ericson, K.T. (1976). *Everything in Its Path. Destruction of community in the Buffalo Creek Flood*, Nueva York, Simon and Schuster.

Erikson, K.T. (1966). *Wayward Puritans. A study in the sociology of deviance*, Nueva York, John Wiley & Sons.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.

Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (eds.) (1985). *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ferrando Badía, J. (1966). "Los Grupos de Presión", *Revista de Estudios Políticos* 146, pp. 101-137.

Finer, S.E. (1966). *Anonymous Empire*, Londres, Pall Mall Press.

Freeman, J.L. (1965). *The Political Process*, Nueva York, Random House.

Galbraith, J.K. (1963). *American Capitalism*, Harmondsworth, Penguin (*El Capitalismo Americano*, 1972, Barcelona, Ariel).

García, R. (1997). *En el país de los ciegos: la ONCE desde una perspectiva sociológica*, Barcelona, Hacer Editorial.

Genieys, W. (2004). *Las élites españolas ante el cambio de régimen político*, Madrid, CIS.

Gimeno, J.M. (1994): “Reordenación del sector eléctrico y libre competencia de las empresas: referencia al llamado Marco Legal Estable”, en *Cuadernos Aragoneses de Economía*, vol. 4, nº 1: 181-189.

Glyn, A. (ed.) (2001). *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980*, Nueva York, Oxford University Press.

Gómez, A. (2007). “Unesa y la autorregulación de la industria eléctrica (1944-1973)” en A. Gómez, C. Sudrià y J. Pueyo (dir.) *Electra y el Estado. La intervención pública en la industria eléctrica bajo el Franquismo*, vol. 1, Pamplona, Thomson-Civitas.

Gómez, A., Sudrià, C y Pueyo J. (2007). *Electra y el Estado. La intervención pública en la industria eléctrica bajo el Franquismo*, Pamplona, Thomson-Civitas.

González, I (2011). *Régimen jurídico-administrativo de las Energías Renovables y de la Eficiencia Energética*, Pamplona, Thomson Reuters.

Gordon, D.M. (1996). “Conflict and cooperation: an empirical glimpse of the imperatives of efficiency and redistribution”, *Politics and Society*, 24 (4), pp. 433-456.

Gouldner, A.W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Nueva York, Free Press.

Grant, W. (1989). *Pressure groups, Politics and Democracy in Britain*, Londres, Philip Allan.

Guillén, M.F. (1989). *La profesión de economista: el auge de los economistas, ejecutivos y empresarios en España*, Barcelona, Ariel.

Guillén, M.F.(1994). *Models of Management: Work, Authority, and Organization in a Comparative Perspective*, Chicago, University of Chicago Press.

Hall, P.A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Nueva York, Oxford University Press.

Hall, P. (1993). "Policy paradigms, social leaning and the State", en *Comparative Politics*, 25: 275-297.

Hass, P.M. (1992). "Introduction: Epistemic communities and internacional policy coordination", *Internacional Organization*, 46, 1: 1-35.

Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press.

Hecló, H. (1977). "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (comp.) (1977), *The New American Political System*, Washington DC, American Enterprise Institute.

Hecló, H. y Wildavsky, A (1974). *The Private Government of Public Money*, Londres, MacMillan.

Heisler, M.O. (1979). "Corporate Pluraslism Revisited: Where is the Theory?", *Scandinavian Political Studies*, 2, pp. 278-298.

Hewitt, C.J. (1974). "Elites and the Distribution of Power in British Society", en P. Stanworht y A. Giddens (comps.) (1974) *Elites and Power in British Society*, Cambridge, Cambridge University Press.

Hicks, A. y Kenworthy, L. (1998). "Cooperation and political economic performance in affluent democratic capitalism", *American. Journal of. Sociology*, 103(6), pp.1631-1672.

Hirst, P.Q. (1987). "Retrieving Pluralism", en W. Outhwaite y M. Mulkey (comps.) (1987), *Social Theory and Social Criticism*, Oxford, Basil Blackwell.

Immergut, E. (1990). *Health Care Politics: Ideas and Institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

Jepperson, R.L. (1991). "Institutions, institutional effects and institutionalism" en W.W. Powell y P.J. Dimaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press.

Jessop, B. (1979). "Corporatism, Parliamentarians and Social Democracy", en P.C. Schmitter y G. Lehmbruch (comps.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills y Londres: Sage, pp. 185-212.

Jessop, B. (1983a), "The Democratic State and the National Interest", en D. Coates y G. Johnston (comps.), *Socialist Arguments*, Oxford, Martin Roberstson.

Jessop, B. (1983b). "The Capitalist State and the Rule of Capital: Problems in the Analysis of Business Associations", *West European Politics*, 6, 1983, 139-162.

Jochem, S. y Siegel, N. A. (2003) "Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik", citado en K. Karr (2007) *Democracy and Lobbying in the European Union*, Frankfurt, Campus Verlag.

John, P. (1999). *Analysing Public Policy*, Londres y Nueva York, Pinter.

Jordan, A.G. (1981). "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process", *Journal of Public Policy*, 1, pp. 95-123.

Jordan, A.G. (1984). "Pluralistic Corporatism and Corporate Pluralism", *Scandinavian Political Studies*, 7, pp. 137-153.

Jordan, G. y Richardson, J. (1979). "The British policy style or the logic of negotiation?" en J. Richardson (ed.) (1979) *Policy styles in Western Europe*, London and Boston, Allen y Unwin.

Jordana, J. (1995). "El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3.

Karr, K. (2007). *Democracy and Lobbying in the European Union*, Frankfurt, Campus Verlag.

Kassim, H. y Menon, A (eds.) (1996). *The European Union and National Industrial Policy*, Londres, Routledge.

Katzenstein, P. (1985). *Small States in World Markets*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

Keman, H. (1984). "Politics, policies, and consequences: a cross-national analysis of public policy formation in advanced capitalist democracies (1967-1981)", *European Journal of Political Research*, 12, pp. 1147-1170.

Kenworthy, L. (2000). *Quantitative indicators of corporatism: a survey and assessment*. Disc. Pap. 00/4. Cologne: Max Planck Inst. Ges.schaftsforsch, citado en O. Molina y M. Rhodes (2002) "Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept", *Annual Review of Political Science*, 5, pp. 305-331.

King, R. (1985). "Urban Politics and Markets", *British Journal of Political Science*, 15.

Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Harper Collins College Publishers.

Knight, J. (1992) *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.

Knoke, D. (1990). *Political Networks. The Structural Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.

Krasner, S. (1983). *International Regimes*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

Lancaster, T. D. (1989). *Policy stability and democratic change. Energy in Spain's transition*, the Pennsylvania state University Press, University Park and London.

Lanza, C. (2013). "La energía desde 1978: curso arduo, obligado empeño", en *Revista de Obras Públicas* nº 3548, noviembre 2013.

Latham, E. (1965). *The Group Basis of Politics: A Study of Basing-Point Legislation*, Nueva York, Octagon Books.

Laumann, E. y Knoke, D. (1987). *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*, Madison: The University of Wisconsin Press.

Layard, R., Nickell, S. y Jackman, R. (1991). *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Nueva York, Oxford University Press.

Lehmbruch, G. (1977). "Liberal Corporatism and Party Government", *Comparative Political Studies*, vol. 10, 1 abril, pp. 91-126.

Lehmbruch, G. (1979). "Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus", citado en K. Karr (2007) *Democracy and Lobbying in the European Union*, Frankfurt, Campus Verlag.

Lehmbruch, G. (1984). "Concertation and the Structure of Corporatist Networks", en J.H. Goldthorpe (comp.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Press ("La concertación y la estructura de las redes corporatistas", en J.H. Goldthorpe (comp.) *Orden y conflicto en el capitalismo contemporáneo*, Madrid, Ministerio de Trabajo, 1991).

Lijphart, A. (1971). "Comparative politics and the comparative method", *American Political Science Review*, 65, pp. 682-693.

Lijphart, A. (1999). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel.

Lindblom, C.E. (1977). *Politics and Markets*, Nueva York, Basic Books.

Linz, J.J. (1973). "Opposition in and under an authoritarian regime: the case of Spain", en R.A. Dahl (ed.) *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale University Press.

López, J. (1999). *La liberalización del sector eléctrico español. Una reflexión a la luz de la experiencia de Inglaterra y Gales*, Tesis doctoral, Alicante, Universidad de Alicante.

Lowi, T.J. (1964). "American business and public policy case studies and political theory", *World Politics*, 16: 677-715.

Lowi, T.J. (1972). "Four systems of Policy, Politics and Choice", en *Public Administration Review*, 32: 298-310.

Madison, J. (2005). *República y Libertad: escritos políticos y constitucionales*, Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.

Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power*, Cambridge University Press.

Manoilescu, M. (1934) *Le Siècle du Corporatisme*, París, Felix Alcan.

March, J.G. y Olsen, J.P. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, vol. 78, 3, septiembre, pp. 734-749).

March, J.G. y Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press.

March, J.G. y Olsen, J.P. (1996) "Institutional Perspectives on Political Institutions", *Governance* 9, pp. 247-264.

Marin, B. y Mayntz, R. (eds.) (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Francfort, Campus.

Marsh, D. (1983). "Interest Group Activity and Structural Power: Lindblom's Politics and Markets", *West European Politics*, 6.

Marsh, D. (1998). *Comparing Policy Networks*, Filadelfia, Open University Press. Marsh, D. y Rhodes, R.A.W. (1992). *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.

Marsh, D. y Smith, M. (2000). "Understanding policy networks: towards a dialectical approach", en *Political Studies*, vol. 48: 4-21.

Martin, R.M. (1983). "Pluralism and the New Corporatism", *Political Studies*, 31, pp. 86-102.

Maynaud, J. (1958). *Les groupes de pression en France*, Paris, Armand Colin.

McCallum, J. (1986). "Unemployment in the OECD countries in the 1980s", *Economical Journal*, 96, pp. 942-960.

Meneu, V. (coord) (2001). *El Mercado eléctrico en Escandinavia, Estados Unidos y Reino Unido. Desarrollo e implicaciones de los procesos de liberalización*, Fundación Generalitat Valenciana Iberdrola.

Migdal, J., Kohli, A. y Shue, V. (eds.) (1994). *State Power and Social Forces*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mitchell, N. (1996). "Theoretical and empirical issues in the comparative measurement of union power and corporatism", *British Journal of Political Science*, 26(3), pp. 419-428.

Moe, T.M. (1988). *The Organization of Interest*, Chicago, The University of Chicago Press.

Molina, O. y Rhodes, M. (2002) "Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept", *Annual Review of Political Science*, 5, pp. 305-331.

Molins, J. (1996). "El Estado, el interés general y los grupos de interés", en *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6.

Montero, J.R. (1977). *La CEDA: el catolicismo social y político en la II República*, Madrid, Ediciones de la Revista de Trabajo.

Moore, B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press.

Muñoz, S. (2009). "Introducción al sector energético: regulación pública y libre competencia", en S. Muñoz, M. Serrano y M. Bacigalupo (dirs.) (2009) *Derecho de la Regulación Económica. Vol. III. Sector Energético*, Madrid, iustel.

Muñoz, S., Serrano M., y Bacigalupo, M. (dirs.) (2009) *Derecho de la Regulación Económica. Vol. I y III. Sector Energético*, Madrid, iustel.

Navarro, P. (2008). *La Comisión Nacional de Energía. Naturaleza, funciones y régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons.

Nickell, S. (1997). "Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America", *Journal of Economic Perspectives*, 11(3), pp. 55-74.

Nordlinger, E. (1981). *On the autonomy of the democratic state*, Cambridge, Harvard University Press.

North, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Offe, C. (1981). "The Attribution of Public Status to Interest Groups Observations on the West German Case", en S.D. Berger (comps.), *Organizing Interest in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 123-158 ("La atribución de un estatus público a los grupos de interés: observaciones sobre el caso de Alemania Occidental", en S.D. Berger (comp.) *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Madrid: Ministerio de Trabajo, 1989, pp. 155-197.

Olsen, J.P. (1983). *Organized Democracy*, Oslo, Universitetsforlaget.

Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.

Oñate, P. (2002). "El sistema político de España", en P. Chavarri, I. Delgado y P. Oñate (coords.) (2002), *Sistemas de organización política contemporánea*, Madrid, UNED.

Ortiz, L. (1998). "Unions Reaction to Teamwork: the case of Opel in Spain", *Industrial Relations Journal*, vol. 29, núm. 1, pp. 42-57.

Ostrom, E. (1986) "An Agenda for the Study of Institutions", *Public Choice*, 48, 3-25.

Ostrom, E. (1991) "Rational Choice Theory and institucional analysis: Toward Complementaty", *American Political Science Review* 85, 237-243.

Pahl, R. y Winkler, J. (1974), "The Coming Corporatism", *New Society*, vol. 30, 627, 10 de octubre.

Pajuelo, B. (2009). "La gestión técnica del sistema. El operador del sistema. Los procedimientos de operación", en S. Muñoz, M. Serrano y M. Bacigalupo (dirs.) (2009) *Derecho de la Regulación Económica. Vol. III. Sector Energético*, Madrid, Iustel.

Paloheimo, H. (1984). "Distributive struggle and economic development in the 1970s in developed capitalist countries", *European Journal of Political Research* 12, pp. 171-190.

Panitch, L. (1979). "The Development of Corporatism in Liberal Democracies", en P.C. Schmitter y G. Lehmbruch (comps.) (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills y Londres, Sage, pp. 119-146.

Peters, G. (2003). *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa.

Polsby, N. (1980). *Community Power and Political Theory*, New Haven, Yale University Press.

Ramos, R. (2009). "La producción de energía eléctrica en régimen ordinario. El mercado diario e intradiario de electricidad y su gestión económica por OMEL. Los otros mercados eléctricos", en S. Muñoz, M. Serrano y M. Bacigalupo (dirs.) (2009) *Derecho de la Regulación Económica. Vol. III. Sector Energético*, Madrid, Iustel.

Reutter, W. (2001). "Einleitung: Korporatismus, Pluralismus und Demokratie", citado en K. Karr (2007) *Democracy and Lobbying in the European Union*, Frankfurt, Campus Verlag.

Rhodes, R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Subcentral Governments of Britain*, Londres, Unwin Hyman.

Rhodes, R.A.W. y Marsh, D. (1992). "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, 21: 181-205.

Richardson, J. (1996). "Actor based models of national and EU policy making", en H. Kassim y A. Menon (eds.). *The European Union and National Industrial Policy*, Londres, Routledge.

Richardson, J.J. y Jordan, A.G. (1979). *Governing Under Pressure. The Policy process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford: Martin Robertson.

Rittberger, V. (1993). *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon press.

Rokkan, S. (1966), "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism" en R.A. Dahl (comp.) (1966), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven- Londres, Yale University Press, pp. 70-115.

Rustow, A.R. (1970). "Transitions to democracy: toward a dynamic model", en *Comparative Politic*, vol. 1, issue 3 (abril, 1970): 337-363.

Sabatier. P.A. (1988). "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning", *Policy Sciences*, 21: 129-168.

Sabatier, P.A. (ed.) (1999). *Theories of the policy process*, Oxford, Westview Press.

Sanders, E. (2006). "Historical Institutionalism", en R.A.W. Rhodes, S.A. Binder y B.A. Rockman (2006) (eds.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press

Schmidt, V (2006). "Institutionalism", en D. Marsh (ed.) (2006) *The State. Theories and Issues*, Nueva York, Palgrave.

Schmitter, P.C. 1974). "Still the century of corporatism?", *The Review of Politics*, vol. 36, 1, enero, pp. 85-131.

Schmitter, P.C. (1977). "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 10, 1, abril, pp. 7-38.

Schmitter P.C. (1981). "Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America", en S. Berger (ed.) *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge University Press.

Schmitter, P.C. (1989). "Corporatism is Dead! Long Live Corporatism!", *Government and Opposition*, vol. 24, 1, invierno, pp. 54-73 ("¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!", *Zona Abierta* 67/68, 1994, pp. 61-84).

Schmitter, P.C. (1993). "Corporatism", en J. Krieger (ed.) (1993), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford, Oxford University Press.

Schmitter, P.C. y Streeck, W. (1999). *The organization of business interest. Studying the associative action of business in advanced industrial societies*, MPIfG Discussion Paper 99/1. Marzo.

Serrano, M. (2009). "La Comisión Nacional de la Energía (CNE) como órgano regulador de los sectores energéticos. Relaciones y delimitación de competencias entre el regulador y la Administración general", en S. Muñoz, M. Serrano y M. Bacigalupo (dirs.) (2009) *Derecho de la Regulación Económica. Vol. III. Sector Energético*, Madrid, Iustel.

Shepsle, K. A. (1989). "Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach", *Journal of Theoretical Politics*, 1, 131-147.

Shonfield, A. (1965). *Modern Capitalism: the Changing Balance of Public and Private Power*, Oxford, Oxford University Press.

Skocpol, T. (1989). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Zona Abierta*, nº 50, 1989: 71-122.

Skocpol, T. y Weir, M. (1985). "State structures and the possibilities for Keynesian responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States", en P. Evans, et. Al. (eds). *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press. (traducido en Zona Abierta, 1989).

Smith, B. (1976). *Policy Making in British Government*, Londres, Martin Robertson.

Smith, M.J. (1990). "Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: the Role of Pressure Groups in Policy-Making", *Political Studies*, vol. XXXVIII, 2, junio, pp. 302-322.

Smith, M.J. (1993). *Pressure, Power and Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Soares, J. (1999). *The Decline of Privilege: the Modernization of Oxford University*, Stanford, Stanford University Press.

Soskice, D. (1990). "Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrialized countries", *Oxford Review of Economic Policy*, 6(4), pp. 36-61.

Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (eds.) (1995). *Structuring Politics: Politics and Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

Streeck, W. (1991). *From National Corporatism to Transnational Pluralism*, South Bend, Indiana, Kellogg Center, Notre Dame University.

Streeck, W. (1994). "Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten? ", en W. Streeck (ed) (1994), *Staat und Verbände*, Opladen, Westdeutscher Verlag.

Sudrià, C. (2007). "El Estado y el sector eléctrico español bajo el Franquismo: regulación y empresa pública", en A. Gómez, C. Sudrià y J. Pueyo (dir.) *Electra y el Estado. La intervención pública en la industria eléctrica bajo el Franquismo*, vol. 1, Pamplona, Thomson-Civitas.

Teuber, J. (2001). *Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union*, Frankfurt, Peter Lang.

Therborn, G. (1992). "Lessons from corporatist theorizations", en J. Pekkarinen, M. Pohjola y B. Rowthorn (ed.) (1992), *Social Corporatism: A Superior Economic System?* Oxford, Clarendon.

Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y Estados europeos 990-1990*, Madrid, Alianza.

Tornos, J. (2009). "La distribución de competencias en el sector eléctrico", en S. Muñoz, M. Serrano y M. Bacigalupo (dirs.) (2009) *Derecho de la Regulación Económica. Vol. III. Sector Energético*, Madrid, iustel.

Torres, M. A., Arana, E. y Moral; L. (coords.) (2007). *El sector eléctrico en España: competencia y servicio público*, Granada, ed. Comares.

Torres, M. A. y Arana, E. (dirs.) (2010). *Energía eólica: cuestiones jurídicas, económicas y ambientales*, Pamplona, Thomson Reuters.

Traxler, F. (1990). "Political Exchange, Collective Action and Interest Governance: Towards a Theory of the Genesis of Industrial Relations and Corporance", en B. Marin (ed.) (1990), *Governance and Generalized Exchange: Self-Organizing Policy-Networks in Action*, Boulder, Westview Press.

Traxler, F. y Kittel, B. (2000). "The bargaining system and performance. A comparison of 18 OECD countries", *Comparative Political Studies*. 33(9), pp. 1154- 1190.

Truman, D.B. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York: Alfred A. Knopf.

Van Waarden, F. (1992). "Dimensions and types of policy networks", en *European Journal of Political Research*, 21: 29-52.

Wallerstein, M., Golden, M., y Lange, P. (1997). "Unions, employers' associations and wagesetting institutions in Northern and Central Europe, 1950-1992", *Industrial and Labor Relations Review*, 50(3), pp. 379-401.

Wallerstein, M., Golden, M., y Lange, P. (1997). "Unions, employers' associations and wagesetting institutions in Northern and Central Europe, 1950-1992", *Industrial and Labor Relations Review*, 50(3), pp. 379-401.

Weaver, R.K. y Rockman, V.A. (1993). *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, DC, Brookings Institution.

Weingast, B.R. (2001). "Las institución es políticas: perspectivas de elección racional" en R. Goodin y H-D. Klingemann (eds.), *Nuevo manual de Ciencia Política*, Tomo I. Madrid, Istmo.

Weir, M. y Skocpol, T. (1985). "State Structures and the Possibilities for Keynesian. Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States", en P.B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (comps.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press ("Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión", *Zona Abierta*, 63/64, 1993).

Westergaard, J. (1977). "Class, Inequality and Corporatism", en A. Hunt (comp.) (1977), *Class and Class Structure*, Londres, Lawrence and Wishart.

Whyte, W.F. (1993) [1943]. *Street Corner Society: the Social Structure of an Italian Slum*, Chicago, University of Chicago Press.

Wiarda, H.J. (1997). *Corporatism and Comparative Politics: The Order Great "Ism"*, Armonk, Nueva York, HarperCollins.

Wilks, S. y Wright, M. (eds.) (1987). *Comparative Government-Industry Relations*. Oxford, Clarendon Press.

Williamson, P.J. (1985). *Varieties of Corporatism: A Conceptual Discussion*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wilson, G. (1977). *Special Interest and Policy Making*, Chichester, Wiley.

Wilson, J.Q. (1995). *Political organizations*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.

Wright, E.O. (1985). *Classes*, Londres, Verso.

Zaragoza, A. (1982). *Los abogados y la sociedad industrial*, Barcelona, Península.

Páginas Web consultadas

www.acie.com.es

www.acogen.es

www.aeeolica.org

www.aege.biz

www.aerce.org

www.aeval.es

www.anpier.es
www.appa.es
www.aseme.es
www.asoconelec.com
www.boe.es
www.capitalmadrid.com
www.cide.net
www.cincodias.com
www.cncompetencia.es/
www.cne.es
www.cnmc.es
www.cnmc.es
www.cnmv.es
www.congreso.es
www.consumo-ccu.es
www.edphcenergia.es
www.elpais.com
www.elpais.com
www.endesa.com
www.eonespana.com
www.fade-fund.com
www.gasnaturalfenosa.es/
www.granceess.es
www.greenpeace.org/espana/es
www.hispanidad.com
www.idae.es
www.minetur.gob.es/

www.minhap.gob.es

www.ocsum.es

www.omelmercados.es/

www.protermosolar.com

www.publico.es

www.ree.es

www.senado.es

www.unef.es

www.unesa.es

www.vozpopuli.com

INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

TABLAS

Tabla 2.1. Relación Estado-grupos de interés en el sector eléctrico. Factores determinantes de la estructura básica de red.....	30
Tabla 2.2. Ámbitos de referencia de los Policy networks.....	33
Tabla 3.1. Conceptos yuxtapuestos sobre la intermediación de intereses en el modelo Corporatista y en el modelo Pluralista.....	59
Tabla 3.2. Beneficios e inconvenientes del corporatismo y el pluralismo como sistemas de intermediación de intereses.....	69
Tabla 3.3. Diferencias entre pluralismo, neocorporatismo y análisis de redes.....	82
Tabla 3.4. Tipología de redes de políticas de Rhodes y Marsh.....	84
Tabla 3.5. Factores que definen un Policy Network según Atkinson y Coleman.....	86
Tabla 4.1. Diferencias de sistemas en los países europeos.....	94
Tabla 4.2. Incidencia de la mejora tecnológica en el transporte de electricidad.....	94
Tabla 4.3. Evolución de los sistemas europeos a lo largo del siglo XX.....	94
Tabla 4.4. Parque eléctrico existente en España peninsular (año 1934).....	100
Tabla 4.5. Empresas fundadoras de UNESA.....	102
Tabla 4.6. Presidentes del Consejo de Administración de UNESA (1944-2013).....	106
Tabla 4.7. Directores Generales de UNESA.....	107
Tabla 4.8. Comparativa de sociedades integrantes de UNESA en 1944 y en 1973.....	112
Tabla 4.9. Ministros responsables de la Política Eléctrica y Presidentes del Consejo de Administración de UNESA (1940-1975).....	124
Tabla 4.10. Relación entre el Estado y el sector eléctrico en la etapa franquista (1939-1975).....	135

Tabla 5.1. Presidentes del Consejo de Administración y Directores Generales de UNESA durante la etapa de la Transición (1975-1982).....	139
Tabla 5.2. Ministros de Industria de la etapa de la transición democrática (1975-1982).....	151
Tabla 5.3. Relación entre el Estado y el sector eléctrico en la etapa de transición a la democracia (1975-1982).....	161
Tabla 6.1. Presidentes del Consejo de Administración y Directores Generales de UNESA durante los gobiernos socialistas de Felipe González (1982-1996).....	168
Tabla 6.2. Ministros de industria de la etapa de los gobiernos socialistas de Felipe González (1982-1996).....	182
Tabla 6.3. Relación entre el Estado y el sector eléctrico en la etapa de los gobiernos socialistas de Felipe González (1982-1996).....	194
Tabla 7.1. Empresas eléctricas integrantes de UNESA en 1997.....	201
Tabla 7.2. Fundadores de la Asociación Española de la Industria Eléctrica (1999).....	203
Tabla 7.3. Presidentes del Consejo de Administración y Presidentes de la Asociación Española de la Industria Eléctrica (1996-2004).....	203
Tabla 7.4. Principales OPA's en el periodo 2000-2004.....	204
Tabla 7.5. Organizaciones representativas de intereses eléctricos (tradicionales y renovables) 1996-2004.....	209
Tabla 7.6. Ministros con competencia en materia energética durante la etapa de los gobiernos populares de José M ^a Aznar (1996-2004).....	222
Tabla 7.7. Relación entre el Estado y el sector eléctrico en la etapa de los gobiernos populares de José M ^a Aznar (1996-2004).....	244
Tabla 8.1. Empresas integrantes de UNESA 1997-2011.....	250
Tabla 8.2. Principales OPA's en la etapa de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011).....	251
Tabla 8.3. Presidentes y Secretarios Generales de UNESA en la etapa de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011).....	254
Tabla 8.4. Afiliación en las asociaciones representativas de empresas de energías renovables (2011).....	260

Tabla 8.5. Participación de las empresas eléctricas tradicionales, constructoras y entidades financieras en las asociaciones del subsector de energías renovables (2011).....	261
Tabla 8.6. Comparativa actores privados centrales entre 1997-2011.....	263
Tabla 8.7. Ministros con competencia en materia energética durante la etapa de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011).....	287
Tabla 8.8. Inversiones reales y previstas en el sector fotovoltaico PER 2005-2010.....	308
Tabla 8.9. Inversiones reales y previstas en el sector eólico PER 2005-2010.....	309
Tabla 8.10. Inversiones reales y previstas del sector solar termoeléctrico PER 2005-2010.....	310
Tabla 8.11. Inversiones reales y previstas en el sector solar térmico PER 2005-2010.....	311
Tabla 8.12. Relación entre el Estado y el sector eléctrico en la etapa de los gobiernos socialistas de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008).....	326
Tabla 9.1. Cuadro de distribución de la deuda del sistema eléctrico a 8/11/2013. Desglose por titulares con derecho a cobro del sistema.....	331
Tabla 9.2. Relación entre el Estado y el sector eléctrico en la etapa del gobierno popular de Mariano Rajoy (desde 2011).....	364
Tabla 10.1. Evolución y modificaciones de la red de políticas en el sector eléctrico español (1939-2013).....	377
Tabla 10.2. Relación entre los objetivos de los actores (públicos y privados), la producción normativa, decisiones e instituciones (1939-2013).....	381

GRÁFICOS

Gráfico 4.1. Diferentes mecanismos de intervención pública en el sector eléctrico.....	96
Gráfico 6.1. Composición del accionariado de REE en 1997.....	186
Gráfico 7.1. Composición del accionariado de REE en 1999.....	229
Gráfico 7.2. La planificación energética en España.....	237

Gráfico 8.1. Evolución de la energía fotovoltaica conectada a la red (1985-2010).....	282
Gráfico 8.2. Fases del sistema de apoyo a la energía fotovoltaica en España.....	284
Gráfico 8.3. Evolución del número de instalaciones solares (1998-2008).....	285
Gráfico 8.4. Producción fotovoltaica por distribuidoras en 2008.....	286
Gráfico 8.5. Planes de Acción derivados de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (E4).....	302
Gráfico 8.6. Evolución de la producción de las principales fuentes de energías renovables y normativa dictada entre 1999 y 2010.....	307
Gráfico 8.7. Inversión del PER por tecnologías (millones de euros).....	308
Gráfico 8.8. Inversiones reales y previstas en el sector fotovoltaico en el PER 2005-2010.....	309
Gráfico 8.9. Inversiones previstas y reales en el sector eólico PER 2005-2010.....	310
Gráfico 8.10. Inversiones reales y previstas en energía solar termoeléctrica PER 2005-2010.....	311
Gráfico 8.11. Inversiones reales y previstas en el sector solar térmico PER 2005-2010.....	312
Gráfico 8.12. Primas liquidadas por tecnologías (2005-2010).....	312
Gráfico 8.13. Primas unitarias a la producción por tecnologías renovables (miles €/ GWh).....	313
Gráfico 8.14. Evolución anual de las primas en el sector eólico y fotovoltaico (en millones de €).....	314
Gráfico 8.15. Evolución de las primas del sector eólico y fotovoltaico (%).....	314
Gráfico 8.16. Índice de “eficiencia”: producción respecto a primas. Comparación de los sectores eólico y fotovoltaico. Gwh / miles de euros.....	315
Gráfico 8.17. Principales hitos históricos en el periodo de implementación del PER.....	315
Gráfico 8.18. Normativa aprobada en el periodo de vigencia del PER.....	316
Gráfico 9.1. Flujos de pagos del sistema eléctrico.....	329
Gráfico 9.2. Déficit del sistema eléctrico generado entre 2000-2012 (en miles de €).....	330

Gráfico 9.3. Pago de intereses por las emisiones de bonos eléctricos del FADE (millones de euros).....	331
Gráfico 9.4. Vencimiento de las emisiones de bonos eléctricos del FADE (millones de euros).....	332