

**EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN EL SISTEMA DE  
INTERMEDIACIÓN DE INTERESES.  
ANÁLISIS DEL SECTOR ELÉCTRICO ESPAÑOL**

**M<sup>a</sup> Amparo Latonda Pedraza**

Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración.

Universidad de Valencia.

[Amparo.Latonda@uv.es](mailto:Amparo.Latonda@uv.es)

**Resumen**

*El sistema de intermediación de intereses, entendido como el mecanismo peculiar de organizar y conectar los intereses con la estructura decisional del Estado, ha sido objeto de estudio por parte de la Ciencia Política desde diversas perspectivas. El análisis de cómo un sistema de intermediación de intereses se transforma y la incidencia de un factor exógeno de cambio como es la crisis económica nos permite obtener un mayor conocimiento de cómo se estructuran y organizan dichos sistemas. El presente estudio se centra en los efectos que las decisiones estatales, como consecuencia de la dinámica introducida por crisis económica, produce en un sistema de intermediación de intereses, en concreto, en el sector eléctrico español. Para ello se analizará si con esa crisis económica el papel del Estado en dicho sector ha influido en el mismo; en definitiva, si la acción estatal, consecuencia de la crisis económica, ha incidido en las características básicas de su sistema de intermediación de intereses.*

**Nota biográfica**

M<sup>a</sup> Amparo Latonda Pedraza es licenciada en Derecho por la Universidad de Valencia, y licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED. Diploma en Estudios Avanzados (DEA) dentro del programa “Fundamentos de Derecho de la Unión Europea y problemas actuales de Derecho Público” (UNED). Ha sido profesora asociada de Derecho Administrativo (2004-2005) en la

Universidad de Valencia, y desde 2008 es profesora asociada en el Departamento Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración (Área de Ciencia Política) de dicha Universidad, en el que está ultimando su doctorado. Es funcionaria del Cuerpo Superior de la Administración General de la Generalitat Valenciana y, en la actualidad, ejerce como asesora técnica en la Conselleria de Infraestructuras, Transporte y Medio Ambiente.

## **Palabras clave**

Grupos de interés, intermediación de intereses, crisis económica, *policy networks*, sector eléctrico.

## **1. Introducción**

La crisis económica y financiera iniciada en 2008 ha influido, de forma categórica, en las actuaciones y decisiones de los actores públicos y en la relación Estado-sociedad, y se configura como factor exógeno de cambio de los elementos configuradores de un sistema político y, entre ellos, el sistema de intermediación de intereses<sup>1</sup>.

Nuestro estudio aborda hasta qué punto, a consecuencia de la crisis económica y de las decisiones que el Estado ha adoptado, éste ha sido capaz de “*moldear*” las relaciones con la sociedad. En particular, nos centramos en la relación del Estado con las organizaciones de intereses y en la capacidad de aquel para modificar éstas; es decir, en el papel del Estado en la

---

<sup>1</sup> 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 utilizaremos el término intermediación.

intermediación de intereses, centrándonos en dicha estructura referida al sector eléctrico español.

Para ello, hemos estructurado la investigación en tres partes: una primera parte en el que abordaremos brevemente los distintos modelos de estudio de la intermediación de intereses en la Ciencia Política (el pluralismo, el neocorporatismo y el análisis de redes); una segunda parte, en la que analizaremos los objetivos del actor público (es decir, el Ministerio competente en materia de energía) del sector eléctrico español tras la crisis económica, y cómo la consecución de los mismos ha incidido en las organizaciones de interés de dicho sector, así como en las características de las relaciones entre los actores del mismo; y una tercera parte en la que expondremos las conclusiones de nuestro estudio sobre la incidencia de la crisis económica, y de dichas decisiones estatales, en la configuración de la intermediación de intereses en el sector eléctrico español.

## **2. Perspectivas de análisis en la intermediación de intereses: el pluralismo, el neocorporatismo y el análisis de redes.**

Tradicionalmente, el pluralismo y el neocorporatismo han sido los grandes modelos sobre los que se han centrado los estudios de la intermediación de intereses en la Ciencia Política. A estos dos modelos recientemente se ha añadido el modelo de análisis de redes.

El pluralismo enlazaba con las ideas liberales clásicas, en particular con las de Madison en cuanto a la defensa de la existencia en la sociedad de unos intereses heterogéneos. No obstante para Madison (2005) las facciones<sup>2</sup>, pese a ser inevitables, eran perniciosas y por ello debían neutralizarse. En su ensayo número 10 de *The Federalist* advirtió de la necesidad de controlar el poder de dichas facciones puesto que en una democracia pluralista podían llegar a convertirse en un peligro para la soberanía popular. Para limitarlas propugnó

---

<sup>2</sup> 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.

que, si bien las causas de la facción no podían removerse, sí se podían controlar sus efectos. Este control debía ser doble:

- Por una parte, debía formarse un sistema de representación dirigido a evitar que quienes adoptaran las decisiones políticas se expusieran de forma directa a los intereses, posibilitando que la elección de representantes se hiciera de forma independiente.
- Por otra, a través de la república, ya que ello permitiría una dispersión geográfica de los intereses.

Para los autores pluralistas (Bentley, 1955; Truman, 1951; Dahl, 1956; Almond, 1999) la diversidad de intereses es una característica sustancial del sistema democrático, pero advirtieron la necesidad de limitar el exceso de influencia de dichos intereses en la toma de decisiones políticas. Así, Truman (1951) señaló dos elementos para prevenir dicho exceso:

- Por una parte, los miembros de un grupo pertenecen a su vez a una multiplicidad de grupos simultáneamente (*overlapping membership*), y ello hace que los objetivos de cada grupo se reconcilien con los objetivos de otros grupos.
- Por otra parte, los grupos de interés potenciales o latentes (*potencial groups*) refuerzan para Truman la estabilidad política, porque considera que la amenaza de que se organicen esos grupos latentes es bastante garantía para que dicho interés sea tenido en cuenta.

Con estos dos elementos Truman (1951) entiende el proceso político como un compromiso entre grupos, como una competición de grupos en el que se alcanza un equilibrio que no siempre ha de ser estable. Esa estabilidad dependerá de la estabilidad del compromiso.

Por otra parte, el pluralismo consideraba a los grupos de interés como entidades homogéneas, sin conflictos internos, cuya función en el sistema

político es “*articular*” demandas, mientras los partidos políticos las “*agregan*”. Por tanto, desde un punto de vista estructural-funcionalista los grupos de interés asumen una función esencial en el sistema político.

La corriente pluralista adquirió mayor impulso (Rubio, 2010) con la obra de Dahl (1961) quien la planteó como una descripción del funcionamiento del sistema político estadounidense (muy vinculado por tanto a este ámbito cultural) y que fue el modelo dominante de intermediación de intereses tras la II Guerra Mundial. El objeto de estudio de esta corriente son los grupos de interés, y la idea de la fragmentación de intereses era ampliamente compartida por los autores norteamericanos (Rubio, 2010) a lo que se añadía el rechazo a las concepciones estatistas tradicionales que eran relacionadas con el autoritarismo (Gunnell, 1999). Como presupuestos de esta corriente pluralista cabe mencionar:

- En primer lugar, considera que el poder se encuentra disperso en numerosos centros (poliarquía) y ninguno de ellos domina por completo la sociedad, no existiendo, por tanto, un solo centro de poder. Algunos grupos pueden influir más en un área que en otra, pero no logran dominar toda la actividad política porque los medios del poder (dinero, movilización, apoyo electoral, información) no los monopoliza un único grupo sino que se reparten desigualmente. Incluso se reconoce que ciertos grupos pueden ejercer cierto predominio sobre los demás, pero esta preponderancia puede deberse a múltiples razones (Smith, 1997): porque los grupos no están interesados en influir sobre todos los ámbitos de decisión, porque el propio sistema de grupos contrarresta entre sí la influencia de determinado grupo, o porque la existencia de un grupo poderoso puede dar lugar a que surja otro que restrinja su poder.
- En segundo lugar, la importancia del grupo es otra característica del modelo pluralista, ya que éste es el protagonista en la sociedad; los individuos tienen existencia en cuanto miembros de los grupos, de forma que “*existe una compleja urdimbre de actividades descentralizadas de negociación entre una plétora de grupos de interés*” (Almond, 1999). El Estado sería un

mero árbitro neutral o un espejo donde se reflejan y compiten los intereses de la sociedad, y no poseería autonomía ni unos intereses propios. Los intereses sociales son heterogéneos (Dahl, 1992) y por ello es difícil alcanzar un consenso sobre un hipotético interés común, el cual sólo puede definirse en términos muy generales, pero no podría servir de guía a las decisiones colectivas<sup>3</sup>.

- En tercer lugar, otra característica del pluralismo es el consenso, ya que los autores pluralistas (Smith, 2006) entienden que el sistema político está abierto a todas las demandas sociales, y que su fragmentación institucional conduce a que las políticas se formulen desde numerosos centros de poder. Por ello, el rasgo fundamental de estas sociedades es la necesidad de consenso, ya que si los grupos no se organizan es porque no existen quejas, ya que éstas movilizan la acción y el sistema está abierto a todo tipo de demandas.

Estos fundamentos pluralistas fueron criticados por autores posteriores y puesto de manifiesto sus debilidades. Así, la consideración del Estado como un ámbito neutral fue criticada ya que ello induce a considerarlo como una organización benévola (Smith, 2006). Durante los años 60 y 70 del siglo XX se revisó esta concepción del pluralismo dando lugar a una corriente, el *neopluralismo*, que constataba el predominio de ciertos grupos económicos sobre los demás y que, por tanto, la desigual distribución de poder económico proporcionaba diferentes oportunidades de participación e influencia. Esta visión *neopluralista* fue rebatida a su vez por los pluralistas clásicos (Lindblom, 1977) que admitieron este poder porque la estabilidad de los gobiernos depende del crecimiento económico y, por tanto, las políticas gubernamentales están abocadas a satisfacer la presión de dichos intereses económicos.

---

<sup>3</sup> 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”*.

En los años 70 del siglo XX surgen estudios neocorporatistas (Schmitter, 1974) que, en contra de los presupuestos del pluralismo clásico, consideran que el poder no está disperso, sino que existe:

*“un sistema de representación de intereses<sup>4</sup> 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).

Este concepto de “neocorporatismo” se intentó delimitar y separar del viejo concepto de “corporatismo de Estado” y posicionarse como modelo alternativo al pluralismo<sup>5</sup> en la forma de intermediación de intereses. Las críticas al neocorporatismo surgieron desde distintos sectores, entre ellos, marxistas (Panitch, 1979; Jesop, 1979; Westergaard, 1977) y pluralistas (Almond, 1999).

Tras estas críticas, Schmitter definió dos ideas básicas: *corporatismo<sub>1</sub>* (corporatismo), como “modo distinto de organizar los conflictos funcionales de intereses”, y *corporatismo<sub>2</sub>* (concertación) como “el modo distinto de hacer y aplicar la política pública”. Esta redelimitación fue criticada también tanto por pluralistas (Cox 1988) como por neocorporatistas (Cawson 1988, 1989).

Para superar las diferencias entre los modelos pluralista y neocorporatista, en los años 80 del siglo XX surgió otra corriente que trataba de explicar las

---

<sup>4</sup> Si bien en esta definición Schmitter define al corporatismo como “un sistema de representación”, en su obra posterior (1977) sustituirá el término *representación* por *intermediación* ya que, según él, aquella expresión parece hacer referencia a un mero reflejo de los intereses, mientras que la intermediación incluye una fase de reprocesado (relación recíproca).

<sup>5</sup> Schmitter define el pluralismo como “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 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).

relaciones del Estado con la sociedad. Así, tras el llamado “*pluralismo reformado*” (Richardson y Jordan, 1979) se dio paso al concepto de “*Policy Networks*” o redes de políticas públicas, especialmente después del 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 papel destacado (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).

Antes de adentrarnos en cómo la crisis económica ha incidido en la intermediación de intereses del sector eléctrico español, cabe hacer una breve referencia a lo que ha supuesto para este sector el proceso de liberalización ocurrido en los últimos años (desde 1997) A través de este proceso se ha transformado el modo de intervención del Estado en el mismo, pasando de tener la condición de estado gestor e interventor a la de estado regulador. La liberalización implica la eliminación de restricciones en un sector productivo, la derogación de limitaciones y la apertura, en abstracto, hacia nuevos ámbitos de libre iniciativa.

Al estudiar los efectos de la liberalización en el sector eléctrico español debemos tener en cuenta una serie de *singularidades* del mismo (Ariño 2006):

- Se trata de un sector que proporciona un servicio esencial a través de grandes redes.
- Es un sector estratégico que debe cumplir unos objetivos de la política energética marcados por el poder político.
- El sector se integra tanto por pequeños operadores como por grandes operadores energéticos (gas-petróleo-electricidad).
- Se trata de un sector con tendencias colusivas.
- Está integrado por un mercado que se caracteriza por ser regulado (con abundancia de reglas), imperfecto, y supervisado.



Ahora bien, la liberalización no excluye la necesaria configuración por parte del Gobierno de una política energética que asegure ciertos objetivos de interés nacional. Pero esta necesaria planificación debe conjugarse con el respeto a la libertad de empresa en las actividades liberalizadas. El Estado se retira del sector y deja protagonismo al mercado, pero al mismo tiempo, no puede desentenderse de su responsabilidad de garantizar un servicio esencial para todos y en todo momento, y para ello tiene como herramienta fundamental la regulación.

El concepto de regulación lo identificamos como aquellas acciones con origen en un actor público dirigidas al control del desarrollo de la actividad de los agentes de un determinado sector o mercado (Spulber, 1989; Stiglitz, 1989). Como señala Majone (1997) la regulación puede ser entendida como el producto de la interacción y de los procesos de ajuste entre las partes presentes en una red de política pública sectorial. El proceso regulativo es un proceso político, es decir, bajo las distintas opciones regulativas subyacen procesos de interacción política, lucha de poder entre los distintos actores presentes en la arena regulativa. Este proceso de interacción desembocará en la generación de unos *outputs* regulativos.

Una vez analizado el marco teórico, estudiaremos cómo la consecución de una serie de objetivos por el actor público, por influencia de la crisis económica, ha repercutido en intermediación de intereses en el sector eléctrico español, y si el Estado (actor público) ha cambiado, como consecuencia de las decisiones adoptadas por éste a raíz de un factor exógeno como es la crisis económica, las relaciones con los grupos de interés.

### **3. El impacto de la crisis económica en la intermediación de intereses del sector eléctrico español.**

Para analizar cómo la crisis económica ha incidido en la relación sector eléctrico-poder público, diferenciaremos los objetivos estratégicos del actor

público<sup>6</sup> antes y después de la crisis económica, así como las características de la interacción entre el actor público y el privado para conseguir dichos objetivos a través del proceso de regulación.

*Los objetivos del actor público en la política eléctrica antes de la crisis económica.*

Tradicionalmente, los objetivos estratégicos del actor público en relación con la política eléctrica se han centrado en tres aspectos: unos costes razonables (y por tanto alejados del llamado “déficit de tarifa” o déficit del sistema eléctrico), un suministro de seguro (sin interrupciones) y un sistema unificado en el conjunto nacional. Si bien de estos dos últimos objetivos puede afirmarse que se han conseguido<sup>7</sup>, el primer objetivo no sólo se ha mantenido, sino que tras la crisis económica se ha erigido en el principal de los objetivos a conseguir por el actor público, y la necesidad de controlar y disminuir ese déficit se ha convertido en uno de los problemas a resolver al que se supeditan otras cuestiones y problemas del sector.

Durante el periodo anterior a la crisis económica (2004-2008) el déficit de tarifa convivía, en cuanto objetivo, con el de la producción de energía (en nuestro estudio, eléctrica) a través de energías renovables. La necesidad de acelerar el proceso de producción y consumo de energías renovables para cumplir así con los compromisos europeos<sup>8</sup> llevó al actor público a decidir dos medidas esenciales:

---

<sup>6</sup> Por actor público entendemos a aquel actor con capacidad de diseñar y planificar la política eléctrica y, por tanto, decidir sobre los objetivos de la misma.

<sup>7</sup> A través de diversos instrumentos como el Plan de Conjugación del Sistema Regional de 1944, el Repartidor Central de Cargas (RECA) de 1953, la Oficina de Compensaciones de la Energía Eléctrica (OFICO) creada en 1972, la Asociación de Empresas para la Explotación del Sistema Eléctrico (ASELÉCTRICA) creada en 1979, la explotación unificada del sistema eléctrico nacional (1984) a través de Red Eléctrica de España, S.A. (REE), el Sistema Eléctrico Nacional de 1994, y los actuales Operador del sistema (REE) y Operador del Mercado

<sup>8</sup> La Directiva 2001/177/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 electricidad, establecía como objetivo indicativo nacional que en el año 2010 al menos el 29,4% del consumo bruto de electricidad proviniera de fuentes de energía renovables.

- La aprobación del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se reguló la actividad de producción de régimen especial<sup>9</sup>, cuya principal ventaja para el sector renovable procedía de su régimen de retribución. Así, el titular de una instalación de energía renovable podía optar por ceder la electricidad a la red de transporte o distribución, y percibir por ello una tarifa regulada que era única o bien vender la electricidad en el mercado eléctrico, pero en este caso completado con una prima.
- La revisión del Plan de Fomento de Energías Renovables 2000-2010, que dio lugar al Plan de Energías Renovables 2005-2010 (PER), en el que se incluyen una serie de fuentes de financiación para asegurarse la implantación de las tecnologías renovables, y que consistían en unas ayudas públicas a fondo perdido, unos incentivos fiscales al uso de biocarburantes y unas primas a la generación de electricidad con fuentes de energías renovables. Las dos principales tecnologías que percibían más inversiones era la fotovoltaica y la eólica.

Pero además, desde el año 2000 se venía generando los llamados “*déficits de tarifa*”<sup>10</sup>. Hay que tener en cuenta que tras la liberalización del sector eléctrico y el establecimiento de un mercado de electricidad, el precio de ésta tiene una parte fija (los precios regulados por la Administración) y una parte variable (los precios derivados de las subastas del mercado eléctrico). Además, los precios regulados se fijan periódicamente en base a una previsión de los costes, dando lugar a una incertidumbre por cuanto esas previsiones pueden dar lugar a desajustes (De los Llanos, 2013).

---

<sup>9</sup> Según el Real Decreto 661/2007, una instalación es de régimen especial cuando (1) la 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 aquellas actividades 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.

<sup>10</sup> 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” (de los Llanos, 2013).

Este déficit de tarifa es financiado por las cinco grandes empresas de generación de electricidad (no por las empresas renovables) y tiene la consideración de una deuda del sistema eléctrico con ellas. Con la finalidad de que estas empresas no se endeudaran, en 2003 se les permitió financiar dicho déficit cediendo a terceros la deuda a través de la titulización, y así lo hicieron entre 2000 y 2005. Pero el déficit iba subiendo y la colocación en los mercados de esos títulos era cada vez más difícil.

Además de ello, el actor público reconoció *ex ante* el déficit desde 2007<sup>11</sup> de forma que se imputan parte de los costes de cada ejercicio a los ejercicios futuros, de forma que las tarifas se han fijado por debajo de los niveles requeridos para cubrir el coste. La diferencia entre el déficit finalmente incurrido en un ejercicio y el déficit *ex ante* reconocido por la administración se denomina desajuste, que a diferencia de los déficits *ex ante* (cuyo pago se dilata a lo largo de los años) debe pagarse en el periodo siguiente.

Los actores *privados* del sector eléctrico antes de la crisis económica (2007) estaban integrados por (ver tabla 1):

- UNESA, asociación representativa de las cinco grandes empresas eléctricas que aglutina al llamado sector eléctrico tradicional (Iberdrola, Gas Natural-Fenosa, E.On España, Endesa y HC Energía).
- Las asociaciones representativas de las energías renovables, fragmentadas por tecnologías:
  - La Asociación de Pequeños Productores y Autogeneradores Eléctricos (APPA).
  - La Asociación Empresarial Eólica (AEE).
  - La Asociación de la Industria Fotovoltaica (ASIF).
  - La Asociación Española de la Industria Solar Termoeléctrica (PROTERMOSOLAR)

---

<sup>11</sup> Mediante el Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre.

Se puede observar una primera diferencia entre el sector tradicional y el sector renovable en cuanto a actores se refiere. Su número es distinto, no sólo en cuanto a las asociaciones representativas, sino también a las empresas integrantes de las mismas:

- El sector eléctrico tradicional es representado por una única asociación, UNESA, si bien es cierto que entre el actor público y las empresas eléctricas también existe una interacción fluida y constante. Este número de empresas que integran la asociación no significa que entre ellas no exista conflicto; al contrario, la presencia del mismo quedó patente cuando en 2005, Gas Natural (una empresa ajena al sector eléctrico) lanzó una OPA hostil sobre ENDESA<sup>12</sup> que llevó a que el Presidente de UNESA (y a la vez Presidente de Iberdrola que apoyó la operación) dimitiera de su cargo y se rompiera con la tradición de la Asociación de que su presidencia la ejerciera uno de los presidentes de sus asociadas (Ariño, 2006).
- Por el contrario, el sector renovable es representado por una pluralidad de asociaciones cuya creación responde a la aparición de las diversas tecnologías renovables. Están integradas por numerosas empresas y por ello han de interactuar con el actor público de manera más unificada. También se caracterizan por ser asociaciones competitivas en cuanto a la tecnología empleada, lo que produce conflictos entre ellas (sobre todo entre las eólicas y fotovoltaicas).

En cuanto a los *actores públicos*, además del Ministerio competente en materia energética, debemos mencionar a la Comisión Nacional de la Energía (CNE)<sup>13</sup>,

---

<sup>12</sup> La OPA de Gas Natural sobre ENDESA tuvo una repercusión mediática importante, tanto en el ámbito periodístico como político, enfrentando a sectores del Partido Popular con sectores próximos al Gobierno y al Partido Socialista de Catalunya (vid. "Una frase polémica en busca de autor" Público, 01/02/2008).

<sup>13</sup> La Comisión Nacional de Energía se creó como el ente regulador de los sistemas energéticos, por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y desarrollado por el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, que aprobó su Reglamento. Sus funciones eran las siguientes:

- Normativas: dictar Circulares de desarrollo y ejecución de las normas contenidas en los Reales Decretos y Ordenes del Ministerio de Economía que se dictan en desarrollo de la normativa energética, siempre que tales disposiciones le habiliten de modo expreso para ello. Las circulares han de ser publicadas en el "Boletín Oficial del Estado".

---

- De propuesta e informe: la Ley otorgaba a la CNE la facultad de hacer propuestas en los procesos de:

- Elaboración de disposiciones generales que afecten a los mercados energéticos y, en particular, en el desarrollo reglamentario de la Ley del Sector de Hidrocarburos.
- Planificación energética
- Elaboración de los proyectos sobre determinación de tarifas, peajes y retribución de las actividades energéticas

En estos procesos, los informes de la CNE tienen carácter preceptivo.

- Además, la CNE actuaba como órgano consultivo en las siguientes materias:

- Informa preceptivamente en los expedientes de autorización de instalaciones energéticas cuando son competencia de la Administración General del Estado.
- Emite informes que le son solicitados por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia energética.
- Informa preceptivamente sobre las operaciones de concentración de empresas o 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.
- Informa, cuando sea requerida para ello, los expedientes sancionadores iniciados por las distintas Administraciones Públicas.

- Ejecutivas:

- En el sector eléctrico, realiza 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 eléctrico cuando su liquidación le sea expresamente encomendada.
- Determina los sujetos a cuya actuación sean imputables deficiencias en el suministro a los usuarios, proponiendo las medidas a adoptar.
- Acuerda la iniciación de los expedientes sancionadores y realiza la instrucción de los mismos, cuando sean competencia de la Administración General del Estado.
- Autoriza las participaciones realizadas por sociedades con actividades que tienen la consideración de reguladas, o actividades que estén sujetas a una intervención administrativa, que implique una relación de sujeción especial en sociedades, que realicen actividades de naturaleza mercantil.
- Acuerda su organización y funcionamiento interno y selecciona y contrata a su personal cumpliendo los requisitos establecidos en la normativa vigente al respecto en el ámbito de la Administración General del Estado.
- De defensa de la competencia:
- Vela para que los sujetos que actúen en los mercados energéticos lleven a cabo su actividad respetando los principios de libre competencia.
- De resolución de conflictos:
- Resuelve los conflictos que le sean planteados respecto de los contratos relativos al acceso a las redes de transporte, y en su caso, distribución en los términos reglamentariamente establecidos.
- Actúa como órgano arbitral en los conflictos que se suscitan entre los sujetos que realicen actividades en el sector eléctrico o en el de hidrocarburos así como los que se suscitan entre los consumidores cualificados y dichos sujetos.
- En relación con el sector eléctrico, resuelve los conflictos que le sean planteados en relación con la gestión económica y técnica del sistema y el transporte.
- En relación con el sector gasista, resuelve los conflictos que le sean planteados en relación con la gestión del sistema.

- Inspectoras:

A petición de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas competentes, o de oficio, la CNE inspecciona:

- Las condiciones técnicas de las instalaciones
- El cumplimiento de los requisitos establecidos en las autorizaciones
- La correcta y efectiva utilización del carbón autóctono en las centrales eléctricas con derecho al cobro de la prima al consumo de carbón autóctono
- 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
- La disponibilidad efectiva de las instalaciones de generación en el régimen ordinario

que tiene la consideración de ente regulador. La CNE contaba con un Consejo Consultivo de Electricidad (CCE) integrado por representantes de la Administración Central, las Comunidades Autónomas, las productoras de electricidad, comercializadoras y distribuidoras, energías renovables, grandes consumidores y usuarios y representantes de los intereses ecológicos. A través de este órgano, configurado como de consulta y participación, estos actores podían ser informados de determinada normativa sometida a su consulta, pero su poder decisorio sobre los objetivos finales del actor público-Ministerio resultan muy limitados.

**Tabla 1. Actores del sector eléctrico (2007)**

<b>Sector eléctrico tradicional</b>	<b>Sector renovable</b>
UNESA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Asociación de Pequeños Productores y Autogeneradores Eléctricos (APPA).</li> <li>- La Asociación Empresarial Eólica (AEE).</li> <li>- La Asociación de la Industria Fotovoltaica (ASIF).</li> <li>- La Asociación Española de la Industria Solar Termoeléctrica (PROTERMOSOLAR).</li> </ul>

*Fuente: elaboración propia.*

Otro actor público que si bien no forma estrictamente parte del sector eléctrico ha tenido protagonismo en el mismo ha sido la Comisión Nacional de la Competencia (CNC)<sup>14</sup> y su antecesor el Servicio de Defensa de la Competencia y el Tribunal de Defensa de la Competencia<sup>15</sup>. Sus diferencias con el Ministerio y con la CNE sobre la admisión o no de las OPA's durante la etapa anterior a la crisis económica<sup>16</sup> hace de éste un actor que, si bien no es determinante, se ha de tener en cuenta.

- 
- La correcta facturación y condiciones de venta de las empresas distribuidoras y comercializadoras a consumidores y clientes cualificados
  - La continuidad del suministro de energía eléctrica
  - La calidad del servicio
  - La efectiva separación de estas actividades cuando sea exigida.

<sup>14</sup> Se creó mediante la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

<sup>15</sup> A partir de la entrada en vigor de la Ley de Defensa de la Competencia, las referencias a estos dos órganos se entendieron realizados a la CNC (Disposición adicional 5 de la LDC).

<sup>16</sup> OPA de E.On sobre Endesa (2006).

*Los objetivos del actor público en la política eléctrica después de la crisis económica.*

La visualización<sup>17</sup> de la crisis económica se produjo en España en 2008 y a partir de ese momento, el objetivo estratégico primordial del actor público-Ministerio en el sector eléctrico ha sido solucionar el problema del déficit del sistema. Este será, prácticamente, su casi único objetivo, condicionado también por el ámbito económico y financiero tanto europeo<sup>18</sup> como internacional<sup>19</sup>.

Para ello, y desde 2008, el actor público-Ministerio, irá adoptando, toda una serie de medidas operativas (centradas en numerosos Decretos, Reales Decretos y Reales Decretos-Leyes) destinadas en conseguir el objetivo estratégico marcado. A través de ellas, trata de corregir las medidas que anteriormente habían beneficiado a las energías renovables, y desde 2008 a 2010 se suceden toda una serie de regulación que irá en este sentido<sup>20</sup>.

Precisamente, la elaboración de una de las primeras normas que corregía el sistema de retribución de las energías renovables, provocó la aparición de una nueva asociación, la Asociación Empresarial Fotovoltaica (AEF) que se creó en 2008 con ocasión de las consultas sobre el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre. Su origen fue la consideración de parte de los socios de ASIF de que ésta no estaba representando correctamente los intereses de las grandes empresas, creando una nueva asociación que agrupaba a los mayores grupos fotovoltaicos.

---

<sup>17</sup> A estos efectos, entiendo por "*visualización*" el reconocimiento de los actores políticos de la existencia de una crisis económica y financiera en nuestro país.

<sup>18</sup> Debemos tener en cuenta que el Programa Nacional de Reformas presentado por el Gobierno ante la Comisión Europea en abril de 2013 contiene el compromiso de establecer una serie de medidas normativas para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

<sup>19</sup> El Fondo Monetario Internacional (FMI) también ha incidido en la necesidad de solventar el déficit eléctrico. ("El FMI pide una solución rápida y efectiva al déficit de tarifa eléctrico", *Vozpopuli*, 15/06/2012).

<sup>20</sup> Entre otros caben citar el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, el Real Decreto Ley 6/2009, de 30 de abril, el Real Decreto 1301/2009, de 31 de julio, el Real Decreto-Ley 14/2010, de 23 de diciembre, el Real Decreto 1565/2010, de 19 de noviembre, el Real Decreto 1614/2010, de 7 de diciembre, el Real Decreto Ley 1/2012, de 27 de enero, el Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de marzo, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, La Ley 15/2012, de 27 de diciembre, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, el Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de diciembre, el Real Decreto-Ley 2/2013, de 1 de febrero, y el último Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio.



La apreciación de la “falta de representación” también constituyó el origen de otra asociación, la Asociación Nacional de Productores de Energías Renovables (ANPER) que se creó en 2011 y cuyo objeto se reduce, casi exclusivamente al ámbito fotovoltaico.

Como consecuencia de la dificultad de colocar en los mercados financieros los títulos de deuda correspondientes al déficit del sistema eléctrico, se creó un Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico (FADE)<sup>21</sup> que tiene la garantía del Estado, y que es el encargado de emitir los derechos de cobro relativos a los déficits tarifarios reconocidos a las generadoras del sector eléctrico y pendientes de ceder a terceros, por un importe máximo de 25 mil millones de euros.

Además se creó una Comisión Interministerial para la designación de la sociedad gestora de dicho fondo<sup>22</sup>, constituida por representantes, no sólo del Ministerio con competencias en materia de energía, sino también del Ministerio de Hacienda, y tras la designación de dicha sociedad (Titulización de Activos, SGFT, S.A.) se creó una nueva Comisión Interministerial<sup>23</sup> para velar por el correcto cumplimiento de las tareas encomendadas a la gestora del fondo. En esta Comisión también participa el Ministerio de Hacienda, quien adquiere protagonismo como actor en el sector eléctrico ya que podrá decidir también (a través de la vía del recorte presupuestario) sobre el diseño y planificación de la política eléctrica.

El importe del déficit eléctrico ha incrementado su cuantía durante este periodo de crisis. Si entre los años 2000 y 2005 se reconoció en total un déficit de casi 6.274 millones de euros, en el periodo 2006-2011 dicho déficit reconocido fue de casi 21 mil millones de euros (De los Llanos, 2013).

Las causas de este déficit son dispares según las expongan la asociación del sector tradicional y las asociaciones renovables:

---

<sup>21</sup> Mediante el Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de abril.

<sup>22</sup> Mediante el Real Decreto 1301/2009, de 31 de julio.

<sup>23</sup> Mediante el Real Decreto 437/2010, de 9 de abril.

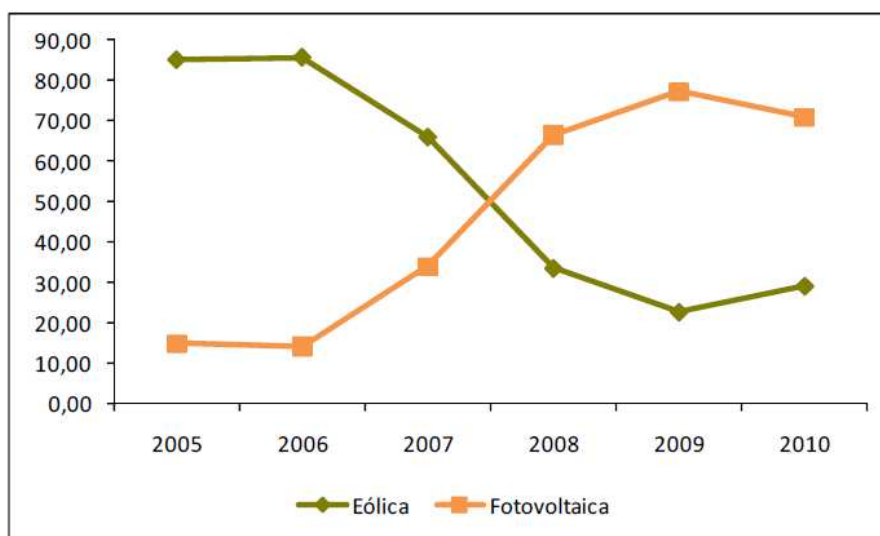
- Para UNESA, las ayudas contenidas en el Plan de Energías Renovables indujeron el aumento de costes de la electricidad. El establecimiento de un sistema de primas e incentivos, sobre todo en el sector fotovoltaico, produjo el efecto de elevar los costes eléctricos, los cuales, son asumido primero por las empresas eléctricas tradicionales y, posteriormente por el consumidor a través del recibo correspondiente.
- Para las asociaciones de energías renovables esta explicación carece de sentido (entienden que ellas no son las responsables del déficit eléctrico) y consideran que ha habido una política de endurecimiento de los requisitos para acceder a los incentivos económicos, y que tras el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, el incremento de la tecnología fotovoltaica se mantuvo al establecer esta normativa como requisito para que la retribución de una instalación renovable fuera la de la regulación anterior (más favorable) debía estar inscrito en el Registro de instalaciones de producción en régimen especial el 29 de septiembre de 2008:

En cualquier caso, la importancia de los incentivos del PER en la evolución de las tecnologías renovables (sobre todo eólica y fotovoltaica) es evidente al observar el gráfico 1. En él se compara la evolución de las primas del sector eólico y fotovoltaico durante los años de duración de dicho Plan, es decir, de 2005 a 2010, y podemos comprobar una tendencia inversa en el ámbito eólico y fotovoltaico. Mientras el primero arranca el periodo con una importancia evidente de dicho incentivo, evoluciona a menos y consigue repuntar en 2009. Por el contrario, en el sector fotovoltaico el porcentaje de primas comienzan a incrementarse (y por tanto, las instalaciones con derecho a las mismas) a partir de poco antes del Real Decreto 661/2007 por el que se estableció un régimen retributivo favorable al sector renovable.

El gráfico 2 nos muestra la relación entre las diferentes regulaciones por las que ha pasado el sector renovable de 2005 a 2009 y la potencia instalada de energías renovables. Como podemos comprobar, existen dos periodos claramente diferenciados, el anterior a la crisis económica y financiera (2005-

2007/2008) y el posterior a dicha crisis (2007/2008-2009). Durante la primera fase (marcada por el ya mencionado Real Decreto 661/2007 y por los requisitos que establecía el Código Técnico de Edificación<sup>24</sup> sobre fuentes renovables en edificios) el auge de potencia instalada renovable (y con ello de instalaciones) era evidente. Tras la crisis económica y la regulación que estableció el actor público, esa potencia instalada decrece.

**Gráfico 1. Evolución de las primas del sector eólico y fotovoltaico 2005-2010 (%)**



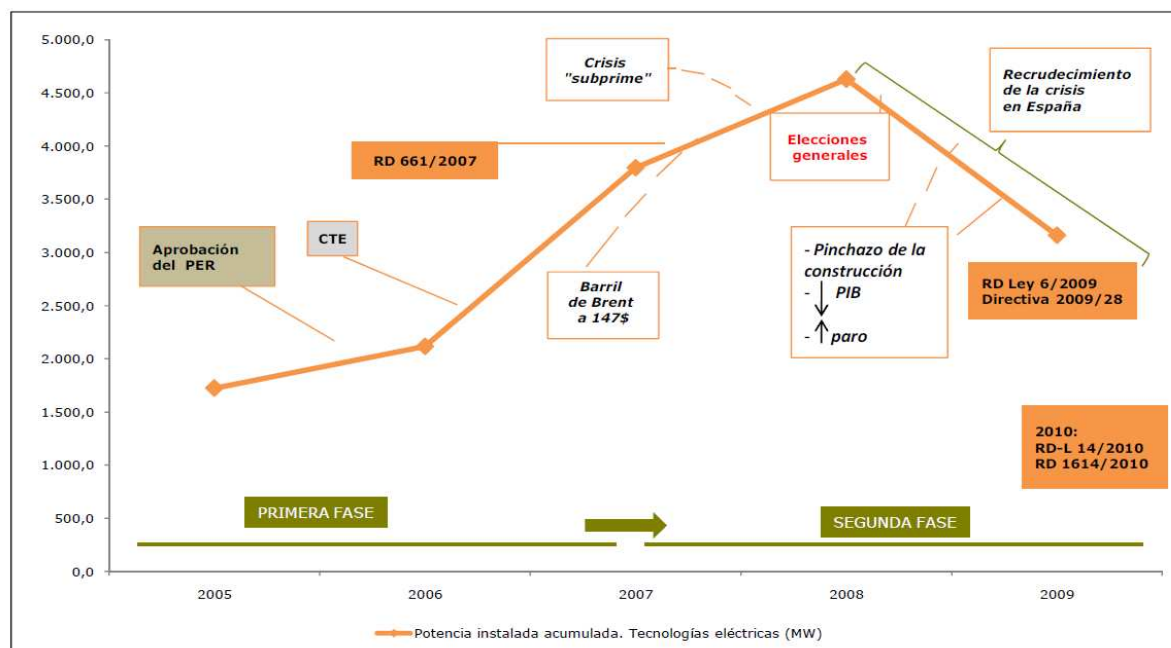
Fuente: AEVAL (2011)

Las posturas del sector tradicional y el sector renovable sobre el déficit eléctrico y sobre las consecuencias del mismo (esto es, la restricción de la retribución de las energías renovables y la necesidad de avalar con la garantía del Estado los bonos emitidos por el FADE) parecen irreconciliables, por lo que el nivel de conflicto durante la etapa de crisis económica entre estos dos sectores ha aumentado, utilizando en ambos casos como recurso para contrarrestar influencia, la información en los medios de comunicación<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

<sup>25</sup> Son numerosas las noticias de las que se hacen eco los medios de comunicación sobre el déficit de tarifa, las energías renovables, y la postura de las empresas eléctricas tradicionales.

## Gráfico 2. Principales hitos históricos en el periodo de implementación del PER



Fuente: AEVAL (2011)

Los actores privados del sector eléctrico después de la crisis económica (septiembre de 2013) están integrados por (ver tabla 2):

- UNESA, asociación que sigue representando y aglutinando a las cinco grandes empresas eléctricas (Iberdrola, Gas Natural-Fenosa, E.On España, Endesa y EDP).
- Las asociaciones representativas de las energías renovables, que siguen fragmentadas por tecnologías:
  - La Asociación de Pequeños Productores y Autogeneradores Eléctricos (APPA).
  - La Asociación Empresarial Eólica (AEE).
  - La Asociación Española de la Industria Solar Termoeléctrica (PROTERMOSOLAR).
  - La Asociación Nacional de Productores de Energías Renovables (ANPIER).
  - Unión Española Fotovoltaica (UNEF).

El primer aspecto a destacar en este periodo es que, si bien la fragmentación de las asociaciones del sector renovable se mantiene, parece haberse iniciado un cambio de tendencia en la agrupación de las mismas. Hasta 2011 la tecnología fotovoltaica estaba representada por cuatro asociaciones: APPA-sección fotovoltaica, ASIF, AEF y ANPER. A partir de 2011 estas asociaciones constituyen una Federación de Asociaciones, Unión Española Fotovoltaica (UNEF), y en 2013 se disuelven las tres primeras (es decir, AEF, APPA-sección fotovoltaica y ASIF) para integrarse en UNEF, no ya como federación sino como una única asociación que engloba a todas ellas. Esta unión se ha producido en plena crisis económica cuando se hace más necesario mantener “*una sola voz*” ante el actor público (y también frente al sector tradicional)<sup>26</sup>.

En cuanto a UNESA, mantiene su condición de representante del sector eléctrico tradicional, pero el actor público interactúa durante este periodo directamente con las empresas afiliadas. Es más, en el proceso de elaboración de la última reforma del sector a través del Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio, la opinión pública conoció que el Ministerio había convocado a UNESA y a las cinco grandes empresas eléctricas a una reunión para “informarles” de dicha reforma. Además, convocó otra reunión con Acciona, Abengoa y ACS (que tienen inversiones en energías renovables<sup>27</sup>) también con el mismo objetivo<sup>28</sup>. A ello se respondió por parte de las asociaciones renovables, en particular por AEE, al indicar que no se les había convocado a dicha reunión cuando afectaba a todo el sector eléctrico. El Ministerio, según fuentes periodísticas, contestó que ya estaba representado en dichas reuniones la mayoría del sector eléctrico, por cuanto no serían necesarias más reuniones.

---

<sup>26</sup> No obstante, ANPIER (nueva denominación dada a ANPER en 2012) se descuelga de esta unión y se mantiene como asociación representativa del sector de productores fotovoltaicos.

<sup>27</sup> Las empresas eléctricas tradicionales así como aquellas empresas derivadas de la construcción que en los últimos años han accedido al sector eléctrico, también tienen inversiones en el sector renovable y forman parte de las asociaciones de las energías renovables. Así en APP figuran como socios Acciona, Gas Natural-Fenosa y EDP renovables; en AEE, Acciona, FCC energía, E.On, Iberdrola y EDP renovables; en PROTERMOSOLAR, Acciona, ACS-Cobra, FCC-renovables, Abengoa, E.On y Gas Natural, y en UNEF, Abengoa Solar, Acciona Solar, Endesa Energía S.A.U e Iberdrola.

<sup>28</sup> Cinco días (11/07/2013 y CapitalMadrid.com (18/07/2013).

**Tabla 2. Actores del sector eléctrico (2013)**

<b>Sector eléctrico tradicional</b>	<b>Sector renovable</b>
UNESA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Asociación de Productores de Energías Renovables (*) (APPA).</li> <li>- La Asociación Empresarial Eólica (AEE).</li> <li>- La Asociación Española de la Industria Solar Termoeléctrica (PROTERMOSOLAR).</li> <li>- La Asociación Nacional de Producción de Energías Renovables (ANPIER).</li> <li>- Unión Española Fotovoltaica (UNEF).</li> </ul>

(\*) Durante este periodo APPA cambió su denominación.

*Fuente: elaboración propia.*

Respecto al *actor público*, junto al Ministerio competente por razón de la materia, que ha sido el que tradicionalmente ha diseñado y planificado la política eléctrica, ha irrumpido en el espacio de esta (y de otras) política el Ministerio de Hacienda.

La irrupción del Ministerio de Hacienda en el escenario de la política eléctrica se hace evidente si repasamos la regulación surgida hasta este momento y su contenido y lo comparamos con el objetivo estratégico de reducir el déficit del sistema eléctrico<sup>29</sup>: Esa producción normativa manifiesta la preocupación del

<sup>29</sup> Durante esta última etapa la producción normativa en el sector eléctrico ha girado en torno al problema del déficit del sistema eléctrico. Entre las normas elaboradas por el actor público podemos destacar: el Real Decreto-Ley 2/2012, de 27 de enero, que suprime los incentivos económicos para las nuevas instalaciones de energía renovables; el Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de marzo, que intenta corregir las desviaciones por desajustes de los costes eléctricos; El Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, que establece una serie de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y la competitividad, entre ellas medidas destinadas al sector eléctrico; la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, que establece una serie de medidas fiscales para la sostenibilidad energética; la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, que estableció una serie de medidas excepcionales relativas al FADE; el Real Decreto Ley 29/2012, de 28 de diciembre, que también adoptó una serie de medidas relacionadas con el FADE; el Real Decreto-Ley 2/2013, de 1 de febrero, que introduce nuevas medidas para corregir los desajustes entre los costes e ingresos en el sector eléctrico; y el Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que nuevamente se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico.

actor público por el déficit eléctrico y la conversión de este problema en el principal del sector, al cual se supeditan otras medidas y actuaciones.

Como otros *actores públicos* encontrábamos en el apartado anterior a la CNE y la CNC. Ambos han cambiado recientemente su estatus, unificándose en un solo organismo, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia<sup>30</sup>, (CNMC) como consecuencia de *“la escasez de recursos y el impulso de la austeridad en la Administración Pública, que ha derivado en la revisión de estructuras con el fin de aprovechar las economías de escala”*<sup>31</sup>.

## Conclusiones

La crisis económica y financiera, como causa exógena de cambio, produce efectos constatables en el contexto político, económico y social de un Estado. Si bien las consecuencias más evidentes se sitúan en el plano económico, en el plano político dichas consecuencias han de analizarse para determinar cómo se transforman determinados elementos del sistema político.

En este sentido, el sistema de intermediación de intereses, como manifestación de la relación Estado-sociedad, puede verse afectado por esa causa exógena al modificar los objetivos estratégicos de las partes que intermedian. Los actores públicos y los actores privados de un área sectorial concreta pueden verse impelidos a variar los contenidos y la forma de interacción a causa de uno o varios factores exógenos, lo que puede traducirse en la aparición de conflictos entre los mismos.

En este estudio hemos analizado cómo varían esos objetivos estratégicos y la forma de interacción entre los actores públicos y privados de un sector determinado, el sector eléctrico, en el que confluye, además de las variaciones regulatorias que ha tenido a lo largo de más de 15 años (desde la Ley del

---

<sup>30</sup> La Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) se creó mediante la Ley 3/2013, de 4 de junio y cuyo Estatuto Orgánico se ha aprobado mediante el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto (BOE núm. 209, de 31 de agosto).

<sup>31</sup> Exposición de Motivos del Real Decreto 657/2013, de 20 de agosto.

Sector Eléctrico que inició el proceso de liberalización) los efectos producidos en dichos actores por la crisis económica y financiera.

Tras la crisis económica, el actor público ha modificado sus objetivos estratégicos en la política eléctrica y ha consolidado el problema del déficit del sistema eléctrico como el principal del sector, a cuya solución se somete toda la regulación y las medidas operativas propuestas en la misma. Con ello, las interacciones actores públicos - actores privados (y con ello, la intermediación de intereses) han variado respecto a la etapa anterior:

1. Con anterioridad a la crisis económica, el *actor público* consideraba como objetivos estratégicos de la política eléctrica la garantía del suministro, la calidad del mismo, y la producción a un coste razonable. Se incorporó también como objetivo la producción de energía a través de fuentes renovables, estableciendo una serie de incentivos a las mismas.

En esta etapa, el actor público mantenía su centralidad ya que tenía la capacidad de decisión última sobre el diseño y planificación de la política del sector eléctrico. Si bien existían otros actores públicos, como la Comisión Nacional de la Energía y la Comisión Nacional de la Competencia, éstos carecían de poder sobre ese diseño y planificación, manteniendo (a pesar de su carácter formal y jurídico de entes reguladores) un carácter de mero órgano de consulta.

Respecto a los *actores privados*, el sector eléctrico tradicional intermedia y representa sus intereses a través de UNESA, quien en esta etapa mantuvo conflictos internos y con el actor público a causa de determinadas operaciones de concentración empresarial (OPA's). Ello hizo que se modificara su tradicional forma de elección del Presidente de la Asociación, que hasta ese momento recaía en uno de los Presidentes de las empresas eléctricas que la integraban. Estas empresas, cinco en total, también intermedian con el actor público directamente a través de cauces informales de interacción.



El sector de las energías renovables la intermediación y representación de intereses se divide por tecnologías, produciéndose una fragmentación de las mismas. Esas tecnologías son incentivadas y primadas por la regulación emanada del actor público, lo que produce en ocasiones conflictos con UNESA.

2. Tras la crisis económica, el *actor público* modifica sus objetivos estratégicos en el sector eléctrico, al entender que el déficit del sistema es el problema al que se deben ajustar las demás medidas que hasta el momento se han adoptado. Este cambio de postura afecta a las empresas y entidades representativas de energías renovables, por cuanto, las primas e incentivos establecidos anteriormente se reducen drásticamente, provocando conflictos entre ambos actores.

En esta etapa, el *actor público* se fragmenta ya que el Ministerio de Hacienda actúa como actor determinante sobre qué puede o no puede aceptarse en el sector eléctrico, tanto en cuanto al déficit del sistema como en relación con la retribución de las energías renovables.

Si por una parte, el actor público se fragmenta, por otro se concentra. Así, la Comisión Nacional de Energía y la Comisión Nacional de la Competencia, que si bien no tenían incidencia en la decisión final del diseño y planificación de la política eléctrica seguían siendo actores públicos del sector, se aglutinarán en un sólo órgano, la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia. Este organismo asumirá, entre otras, las funciones que tenían estos dos entes que, no olvidemos, en etapas pasadas mantuvieron conflictos a consecuencia de las concentraciones de empresas propuestas en el sector (OPA's).

Respecto a los *actores privados*, el sector eléctrico tradicional sigue estando representado e interactuando a través de UNESA, si bien con más frecuencia que en la etapa anterior, las empresas eléctricas integrantes de la misma se relacionarán con el actor público. No

obstante, esta etapa se diferencia en que parece que éste “informa” o “comunica” tanto a las empresas como a UNESA sus decisiones.

En cuanto al sector renovable, la división de la representación sigue llevándose a cabo por tecnologías, pero esa fragmentación se ha ido retrayendo al intentar unir cada vez más los intereses tanto por tecnologías como por actividad productiva, aglutinando tanto la actividad empresarial como la industrial. Los conflictos, tanto con el actor público como con UNESA son constantes y abiertos como consecuencia de una nueva regulación que consideran que restringe drásticamente su modelo retributivo.

### **Referencias bibliográficas**

AEVAL (2011) *Evaluación del Plan Español de Energías Renovables 2005-2010*, Madrid, AEVAL.

Almond, G.A. (1999). *Una Disciplina Segmentada: Escuelas y Corrientes en Las Ciencias Políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, Fondo de Cultura Económica.

Ariño, G. (2006). *Energía en España y desafío europeo*, Granada: Comares editorial.

Bentley, A. F. (1955). *The Process of Government*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

Cawson, A. (1988). “In Defence of the New Testament: A Replay to Andrew Cox “The Old and New Testaments of Corporatism”, *Political Studies*, XXXVI: 309-315.

Cawson, A. (1989). "Is There a Corporatist Theory of the State? en G. Duncan (comps.), *Democracy and the Capitalist State*, Cambridge: Cambridge University Press, 233-252.

Cox, A. (1988). "The Old and New Testaments of Corporatism: Is it a Political Form or a Method of Policy-Making", *Political Studies*, XXXVI: 295-308.

Dahl, R. (1956). *A preface to democratic theory*, University of Chicago Press.

- (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.

- (1992). *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.

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.

Gunnel, J. (1999). "La declinación del Estado y los orígenes del pluralismo estadounidense", en J.Farr, J.S. Dryzek y S.T. Leonard (eds.), *La Ciencia Política en la Historia*, Madrid, Istmo.

Hass, P.M. (1992). "Introduction: Epistemic communities and internacional policy coordination", *Internacional Organization*, 46, 1: 1-35.

Jessop, B. (1979). "Corporatism, Parliamentarians and Social Democracy", en P. C. Schmitter y G. Lehbruch (comps.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills y Londres: Sage, 185-212.

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.

Laumann, E. y Knoke. D. (1987). *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*, Madison: The University of Wisconsin Press.

Lindblom, C.E. (1977). *Politics and Markets*, Nueva York, Basic Books.

Madison, J. (2005). *República y Libertad: escritos políticos y constitucionales*, Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.

Majone, G. (1997). "From the Positive to the Regulatory State. Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, 17, 2.

Marsh, J. y Olsen, J.P. (1993). "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", en *Zona Abierta*, n 63-64.

Molins, J. (1996). "El Estado, el interés general y los grupos de interés", en *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6.

Panitch, L. (1979). "The Development of Corporatism in Liberal Democracies", en P. C. Schmitter y G. Lehmbruch (comps.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills y Londres: Sage, 119-146.

Peters, G. (2003). *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Barcelona, Gedisa.

Richardson, J. J. y Jordan, A. G. (1979). *Governing Under Pressure. The Policy process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford: Martin Robertson.

Rhodes, R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Subcentral Governments of Britain*, Londres, Unwin Hyman.

- (1997). *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.

Rothstein, B. (2001). "Las instituciones políticas: una visión general", en R.E. Goodin y H-D. Klingemann (eds.), *Nuevo manual de Ciencia Política* (v. 2), Madrid, Istmo.

Rubio, M.J. (2010). "Concepto y Teorías del Estado. El Estado y la Ciencia Política", en A. de Blas y M.J. Rubio (directores) (2010). *Teoría del Estado I. El Estado y sus Instituciones*, Madrid, UNED.

Sabatier. P.A. (1988). "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning", *Policy Sciences*, 21: 129-168.

Schmitter, P.C. (1974). "Still the century of corporatism?", *The Review of Politics*, 36: 85-131.

- (1977). "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 10, 1, abril, pp. 7-38.

Smith, G. (1997). "El Pluralismo", en D. Marsh y G. Stoker (eds.), *Teoría y métodos en la Ciencia Política*, Madrid, Alianza.

Smith, M. (2006). "Pluralism" en C. Hay, Colin, M. Lister, y M. David (eds.), *The State. Theories and Issues*, New York, Palgrave.

Spulber. D. (1989). *Regulation and markets*. Londres. MIT.

Stiglitz, J.E. (1989). *On the Economic Role of the State*, Cambridge, Blackwell.

Truman, D.B. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York: Alfred A. Knopf.

Unesa (2005). *El sector eléctrico a través de UNESA (1944-2004)*, Madrid: Artes Gráficas Palermo.

Westergaard, J. (1977). "Class, Inequality and Corporatism" en A. Hunt (comp.), *Class and Class Structure*, Londres: Lawrence and Wishart.