

El modelo energético español

Un análisis desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

Celia Barbero Sierra

David Llistar Bosch



2015
y más



cuadernos n. 5

CUADERNOS 2015 Y MÁS.
EL MODELO ENERGÉTICO ESPAÑOL
UN ANÁLISIS DESDE LA COHERENCIA DE
POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO

Colección "Cuadernos 2015 y más"

Autoría:
CELIA BARBERO SIERRA
DAVID LLISTAR BOSCH

Coordinación de la colección:
IGNACIO MARTÍNEZ MARTÍNEZ
M^a LUISA GIL PAYNO

Diseño y maquetación:
KREN STUDIO
Rubén Galgo
José M^a San Antonio
Pedro Martínez

Editorial 2015 y más
PLATAFORMA 2015 Y MÁS
C/ Príncipe 10, 2^oext. dcha.
28012 Madrid
Tel: 91 402 92 86
www.2015ymas.org
info@2015ymas.org

ISSN: 2340-1133

Depósito legal: M-26618-2014

Fecha de publicación: octubre de 2014

Impresión: Unigráficas

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10-CO1-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los derechos humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

El modelo energético español

Un análisis desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

CELIA BARBERO SIERRA

DAVID LLISTAR BOSCH

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL PROBLEMA: MODELOS ENERGÉTICOS QUE GENERAN ANTICOOPERACIÓN	8
3. ¿CUÁL ES EL METABOLISMO SOCIOENERGÉTICO ESPAÑOL?	10
4. EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL ESTADO ESPAÑOL EN MATERIA ENERGÉTICA	14
4.1. Hitos recientes de la Unión Europea en materia energética	14
4.2. Histórico del modelo energético (y eléctrico) español	16
5. ACTORES PRINCIPALES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ENERGÉTICO ESPAÑOL	20
5.1. Instituciones de la gobernanza energética española. Espacio competencial	21
6. ANÁLISIS DEL MODELO ENERGÉTICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COHERENCIA VERTICAL	24
6.1. La falta de integración de la perspectiva de desarrollo en el diseño de la política energética	24
6.2. La liberalización parcial del sector energético	25
6.3. Sostenibilidad del oligopolio ante la crisis, obstáculo principal para la transición energética a la soberanía energética	26
6.4. El precio de la electricidad. Opacidad, déficit tarifario y costes en diferido	28

7. ANÁLISIS DEL MODELO ENERGÉTICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COHERENCIA HORIZONTAL	31
7.1. Percepciones y motivaciones en la toma de decisiones públicas	31
7.2. Falta de coordinación y diálogo entre distintos actores de la Administración Pública	32
8. ANÁLISIS DEL MODELO ENERGÉTICO ESPAÑOL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COHERENCIA TEMPORAL	35
8.1. Ausencia de un Pacto de Estado en materia de energía	35
8.2. Ausencia de un modelo educativo que integre la dimensión ambiental en su currículo	36
8.3. Los movimientos sociales como motor de transformación	38
9. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES PARA LA CPD	41
ANEXO. RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS	45
BIBLIOGRAFÍA	47

INTRODUCCIÓN

En un contexto global progresivamente interdependiente y transnacionalizado, las políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) representan una ventana extremadamente limitada para promover la construcción de un mundo equitativo y sostenible. Por ello, uno de los grandes desafíos consiste en que los estados (y su ciudadanía) sean capaces de integrar la perspectiva de desarrollo socioambientalmente justo a todas las políticas que ponen en práctica y no solo a aquellas relacionadas con el sistema de cooperación internacional. En este marco analítico surge el concepto de Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPD), que remite a la incorporación de la perspectiva de desarrollo, al diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas (Millán, 2012).

La presente investigación forma parte del estudio “Coherencia de políticas para el desarrollo en España” impulsado por la Plataforma 2015 y más, y en el que participan el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), el Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE), Alianza por la Solidaridad (APS) y el Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG).

El objeto de este trabajo es analizar el modelo energético español y sus implicaciones para el desarrollo humano. Se elige aquí la terminología modelo y no política para enfatizar el hecho de que se trata de una elección pública tomada en cuanto a 1) la influencia compleja de un sistema de distintos actores en contienda que actúan desde diferentes niveles de gobernanza, y 2) en cuanto a que determinados modelos son desplegados por los *policy makers* desde la convicción de que existen una serie de premisas jerarquizadas que van a cumplirse. Un modelo es pues una representación de lo que sucede a la vez que el resultado de una correlación de fuerzas sobre la acción pública. En el caso energético veremos que esto conduce no solo a políticas contradictorias entre gobiernos, sino a que, en el propio ejercicio de cada gobierno, se produzcan inconsistencias en los distintos ámbitos relacionados con la CPD y la energía.

Así pues, el estudio se centra tanto en el análisis del desarrollo histórico como en los objetivos e intereses que guían el diseño de este modelo. Además, se tienen en cuenta las percepciones de los principales actores involucrados en estos procesos (sector privado, Administración Pública, personas expertas, organizaciones sociales) y las acciones e impactos de los agentes con mayor capacidad de influencia en este ámbito de gobernanza (sector privado y administración).

En este marco, dos son las razones principales que han llevado a la elección del ámbito energético. En primer lugar, el acceso a energía que, por

un lado, debería reconocerse formalmente como un derecho humano, ya que incide directamente en el bienestar de la población (efectos sobre la salud, acceso a educación, etc.) pero, por otro lado, la consolidación de la matriz energética de un país, tal y como se configura actualmente, determina cierto grado de degradación socioambiental con evidentes repercusiones para la ciudadanía tanto en el interior como en el exterior de dicho país, e incluso para las generaciones futuras, y atenta contra la soberanía energética de los pueblos (Cotarelo et al., 2014). Así, estos fenómenos han derivado en hambre, precariedad, conflictos violentos, desplazamientos y migraciones forzosas que afectan a la población más vulnerable del planeta y a lo que denominamos interferencias negativas o antiooperación (Llistar, 2009).

En segundo lugar, la provisión energética es, además, un ámbito prioritario para diversas agendas públicas (como las políticas diplomática y comercial) y afecta de manera directa a las posibilidades de desarrollo de la ciudadanía española y extranjera. Esto es especialmente importante en el caso español, en el que la economía es extremadamente dependiente de la importación exterior de recursos no renovables para la generación de energía.

Ahora bien, en la política energética confluye una diversidad de programas, actores y procesos que, en la práctica, no es posible abarcar en una investigación acotada en tiempo y recursos técnicos como la presente, ya que la especificidad de cada subsector energético requeriría un análisis *ad hoc*. Por ello, se ha elegido estudiar el modelo energético en su conjunto desde el punto de vista de la garantía de suministro, la eficiencia y la sostenibilidad, que teóricamente son los principios que rigen la consolidación de la matriz energética. Se atenderá también a las contradicciones internas del modelo energético, así como a sus contradicciones con otras políticas públicas.

Debido a que el marco analítico es la CPD, el estudio aborda las dimensiones de análisis que han sido propuestas en el marco teórico de esta investigación, publicado anteriormente¹. En este sentido, se plantea el análisis con atención a tres de las dimensiones que comportan la perspectiva de la CPD. En primer lugar, una dimensión vertical que atiende a la convergencia entre valores, compromisos y acciones que existe en el interior de una política pública. En segundo lugar, una dimensión horizontal, que alude al grado de convergencia entre las diferentes políticas públicas. Y en tercer lugar, una dimensión temporal que analiza la consistencia que debe asumir una política pública en el largo plazo.

Con el propósito de estudiar el grado de integración del desarrollo humano en el modelo energético español, se revisa en primer lugar la evolución del marco normativo de referencia a escala europea y española así como

¹ Un análisis y explicación detallada de estas dimensiones desde las que cabe analizar la CPD puede encontrarse en Millán, Natalia (2014): "Reflexiones para el estudio de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo y sus principales dimensiones", en *Papeles 2015 y más nº 17*, <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2014/1561/reflexiones-para-el-estudio-de-la-coherencia-de-politicas-para-el-desarrollo-y-sus-principales-dimensiones/#.U9szvtcvB8c>

los principales actores que forman parte del diseño de este modelo. En segundo lugar, aborda el estudio del modelo energético desde las citadas dimensiones de la CPD: vertical, horizontal y temporal. Y por último, recoge un conjunto de conclusiones derivadas de los análisis precedentes.

Todo ello a partir de un proceso de investigación de carácter eminentemente cualitativo, que ha combinado el trabajo de gabinete —a través de la revisión bibliográfica especializada y de los principales documentos normativos y doctrinales existentes en la materia— con un ineludible e intenso trabajo de campo que ha permitido recabar la visión y opiniones de 25 personas de los ámbitos institucional, académico y de la sociedad civil².

Concretamente se ha contactado con diferentes actores que se consideran clave en el diseño de dicho modelo: personas expertas en materia de energía y regulación del sector, Administración Pública y organizaciones sociales (ecologistas, de consumidores y sindicatos). Asimismo, un cuarto actor fundamental en el diseño del modelo energético es el sector privado, en cuyo caso sus posiciones se han sistematizado a través de investigaciones previas sobre las comunicaciones públicas (informes de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y campañas publicitarias) de las empresas energéticas que cotizan en el IBEX35 (Jiménez, 2012)³.

² Puede encontrarse un listado detallado de las personas entrevistadas en el Anexo.

³ Las empresas energéticas que cotizaron en el IBEX35 en 2013 fueron: Endesa, Enagas, Gas Natural, Iberdrola, Red Eléctrica Corporación y Repsol.

EL PROBLEMA: MODELOS ENERGÉTICOS QUE GENERAN ANTICOOPERACIÓN

La extracción de recursos energéticos y su exportación está fuertemente relacionada con la presencia de graves conflictos

Aunque no se podrá analizar en este trabajo, la literatura relativa a los recursos naturales (particularmente los energéticos) y los estudios académicos sobre gobernanza y desarrollo indican que la extracción de recursos energéticos y su exportación está fuertemente relacionada con la presencia de graves conflictos que afectan a distintas poblaciones y a la naturaleza en distinto grado a lo largo de la cadena internacional y que lleva a este tipo de insumos energéticos desde la “cuna a la tumba”. Incluso los conflictos son analizados desde la óptica de la justicia intergeneracional, ya que conllevan enormes costes de oportunidad para las futuras generaciones asociados a un uso intensivo de recursos no renovables producidos durante miles de años por unas pocas generaciones; pero, sobre todo, hacen referencia a la degradación del clima y los ecosistemas planetarios de forma irreversible. Se señala, asimismo, que los modelos energéticos como el español inducen a una anticooperación energética que se recrudece particularmente en las comunidades aledañas a los territorios de los países donde se extraen los recursos energéticos⁴. Recursos que luego se exportan hacia la economía española.

Algunas referencias hacen alusión a la “maldición de los recursos naturales” bajo la cual, aquellas poblaciones que nacen en lugares ricos en energía (Auty, 2002; Acosta, 2009; Guillamon et al., 2011) sufren una maldición en forma de violencia, corrupción, desinstitucionalización democrática, debilitamiento de la economía local y desposesión en general, a la cual responden habitualmente con lenguajes de valoración y un repertorio de acción que algunos autores han llamado “ecologismo de los pobres” (Martínez Alier, 2005).

Otras referencias apuntan al “acaparamiento energético” que sociedades opulentas y succionadoras de energía producen sobre poblaciones terceras. Sociedades que para autosostenerse requieren acaparar energía y territorio, lo que ejerce un impacto negativo en los derechos humanos de estas poblaciones. Modelos que también interfieren de forma negativa sobre el resto de la ciudadanía de los países exportadores que, por ejemplo, ven mermada su institucionalidad democrática y su economía a través de unas mayores tasas de endeudamiento ilegítimo. Incluso sobre el conjunto de la población mundial y las generaciones futuras, que sufrirán los efectos del cambio climático. La elección de dichos modelos, cuando producen anticooperación, suelen ser foco de movimientos sociales de derechos humanos, de justicia socioambiental y antimilitaristas. Y, final-

⁴ La anticooperación energética se puede definir como el conjunto de interferencias negativas que el modelo energético español produce en el Sur Global.

mente, modelos que generan importantes periferias dentro de los mismos países desarrollados, tanto por la afectación en sus territorios locales por infraestructuras energéticas de utilidad ajena, como, sobre todo, por la exclusión y la pobreza energéticas.

De nuevo, y sin que puedan justificarse de forma adecuada en el presente texto, a partir de la experiencia y de los trabajos de campo previamente realizados por el equipo de investigación en zonas de extracción y distribución de energía, se señalan al menos seis tipos de medidas clave para el análisis de la gestión de la política energética en cuanto a la perspectiva de desarrollo y la anticooperación desde el punto de vista español y/o europeo. Seis tipos de medidas que conviene rastrear en el histórico político durante las últimas décadas y que es posible calificar de "incoherencias centrales" con el desarrollo de poblaciones vulnerables de países empobrecidos o de países donde se violan sistemáticamente derechos fundamentales:

- 1) Medidas que fomentan la dependencia exterior de combustibles fósiles o de monocultivos energéticos.
- 2) Medidas que fomentan un mayor consumo de energía (incluidas ciertas medidas pro-crecimiento del PIB) y la intensidad energética de la economía española.
- 3) Medidas que fomentan la concentración y centralización capitalista del sector energético.
- 4) Medidas que invierten, subsidian o facilitan el despliegue de combustibles tradicionales (hidrocarburos, uranio). Incluidas las que promueven el *fracking*⁵ en territorio español, las subvenciones directas o indirectas al carbón, al gas, al petróleo, a las centrales nucleares o a la importación de agrocombustibles⁶.
- 5) Medidas que permiten la penetración de los grandes conglomerados energéticos y de sus intereses corporativos en el Estado democrático –incluidos en los tres poderes del Estado, en los gobiernos subestatales y en la Unión Europea– a través de *lobbies*, financiación de campañas, corrupción de funcionarios o cualquier otra vía similar.
- 6) Medidas que trasladan la responsabilidad estatal al sector privado, como pueden ser la planificación en la generación al interior de las fronteras administrativas españolas o la protección de los derechos de poblaciones fuera y dentro de dichas fronteras.

⁵ La técnica de fractura hidráulica o *fracking* consiste básicamente en fracturar mediante agua a presión mezclada con arena y otros elementos las zonas rocosas del subsuelo en las que están alojadas las reservas de hidrocarburos.

⁶ La denominación convencional para este tipo de carburantes procedente de los cultivos es "biocombustible". Sin embargo, y de forma creciente, se los denomina "agrocombustibles" dado que la mayoría de ellos son producidos a través de un uso intensivo de agrotóxicos y combustibles fósiles, que hacen que el balance neto de la producción de estos cultivos sea negativo en términos de reducción de las emisiones de efecto invernadero. En el caso de la soja se utilizan especies modificadas genéticamente.

¿CUÁL ES EL METABOLISMO SOCIOENERGÉTICO ESPAÑOL?

La economía española presenta un perfil altamente consumidor de energía, adicto a los combustibles fósiles y muy dependiente del exterior

La economía española presenta un perfil altamente consumidor de energía, adicto a los combustibles fósiles y muy dependiente del exterior. Esto hace del español un modelo energético que presenta importantes efectos e impactos negativos en el desarrollo. Para comprender mejor por qué la Administración española se ve condicionada a tomar ciertas medidas estratégicas contrarias a menudo al buen vivir global y por tanto incoherentes en materia de desarrollo humano, se caracterizará de forma sintética el metabolismo socioenergético español, es decir, la organización en lo energético de la sociedad española y sus interacciones con su entorno. De esta caracterización se desprende, entre otras cosas, la necesidad de garantizar los suministros de energía del exterior a precios baratos⁷. Para llevar a cabo esta caracterización se utilizan aquí ocho indicadores importantes:

- 1) Alto consumo interno: El consumo español de energía no dejó de aumentar en valor absoluto entre 1990-2007, con excepción de lo que parece un paréntesis significativo asociado a la gran recesión española (de 2008 hasta la fecha) y al colapso del sector de la construcción, un sector tradicionalmente consumidor de energía. Dejando aparte este periodo de crisis, entre 1990-2007 el consumo de energía primaria casi se duplicó, a pesar de que la población sin duda no varió en esa proporción. En el periodo 1980-2008, la tasa de aumento interanual en la demanda de energía primaria era cerca del 2,5% (Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España, 2012; Secretaría de Estado de Energía-MINETUR, 2013)⁸. Todo esto a pesar de la disponibilidad de tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético.

Si además se considerara la energía empleada en productos consumidos en la economía española pero que se manufacturaban o extraían en terceros países exportadores como en el caso de China o Argentina, y se restara la de la energía incorporada en aquello que el Estado español exportaba, entonces la cifra del consumo energético español extraterritorial aumentaría dado el carácter marcadamente importador español. Cálculos metabólicos de este tipo pueden

⁷ Para un análisis completo del metabolismo social español ver (Carpintero y Naredo, 2004) y (Carpintero, 2004).

⁸ Excepto los datos que contengan una referencia distinta, las estadísticas y cifras contenidas en todo el epígrafe 2 proceden de dos fuentes: Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España (2012) y Secretaría de Estado de Energía-MINETUR (2013).

encontrarse en Carpintero (2004) o en aproximaciones que utilizan conceptos como *embodied energy*, en inglés, o “energía incorporada, gris o cautiva”, en castellano.

- 2) Eficiencia e intensidad energética mejorables: La modernización de la economía española ha conseguido reducir en algunos puntos porcentuales los requerimientos de energía para producir una unidad de producto interior bruto. La intensidad energética española se sitúa cerca de la media europea UE27, pero muy alejada de la de países eficientes como Alemania.
- 3) Sobreemisiones de gases de efecto invernadero: Si desde 1990 hasta 2007 casi se duplicó el consumo de energía primaria (con prevalencia del petróleo), las emisiones de CO₂ al interior de las fronteras tuvieron su correlato (aumentaron un 160%, muy alejado de la media UE15 que disminuyó un 15%). Los objetivos marcados por el Protocolo de Kyoto para España fueron pulverizados dado que no debían incrementarse las emisiones más que en un 15% respecto a 1990. Hasta que la crisis impuso un decrecimiento brusco de la economía y las emisiones disminuyeron (MAGRAMA, 2012). A pesar de la crisis, España seguía siendo en 2012 el país de la UE15 que peor cumplía sus compromisos establecidos en Kyoto (23% por encima de los compromisos).
- 4) Matriz energética, 50% petróleo: Todo modelo energético puede descomponerse en términos de sistema de transporte, más sistema eléctrico, más calefacción.

En el caso español, casi el 100% del parque automotor utiliza derivados del petróleo más una proporción creciente que no llega al 8% de agrocombustibles. Además predomina el consumo de gasóleo, que se completa con biodiesel. En el transporte, por lo tanto, la dependencia hacia el exterior es casi completa salvo en el sistema ferroviario⁹.

La generación de electricidad sigue dependiendo en un alto grado de combustibles fósiles (cerca del 44% en 2010 según la Comisión Nacional de Energía [CNE] distribuidos entre 26,0% de gas natural, 5,7% de fuel/gasoil, 11,5% de carbón) y nucleares (7,5%), también procedentes en su mayoría del exterior. Existe un pequeño porcentaje de la electricidad del sistema que se obtiene de las interconexiones con otros sistemas eléctricos vecinos. Y el resto procede de la generación con energías renovables (en 2010 un 19,4% de eólica, 16,2% de hidroeléctrica y de 4,1% solar fotovoltaica). Esta última componente de renovables no produce apenas anticooperación.

España seguía siendo en 2012 el país de la UE15 que peor cumplía sus compromisos establecidos en Kyoto

⁹Según el IDAE, en 2012 el transporte carretero consumió el 87,1% del total del transporte (en forma de gasóleo y gasolina y algo de gas natural licuado); el ferroviario consumió el 2,7% (en forma de gasóleo y electricidad); el marítimo el 3% (en gasóleo y fuelóleo) y el aéreo el 18,7% (en forma de queroseno).

El coste económico comercial de la dependencia exterior del petróleo supone el desembolso de cerca del 5% del total del PIB español

- 5) Alta dependencia energética¹⁰: El Estado español presenta una peligrosa dependencia energética dada la matriz energética anterior y la baja disponibilidad de combustibles fósiles en el territorio. Por ende, la dependencia de países terceros en petróleo, gas y uranio son de cerca del 100%, mientras que se quema también carbón subvencionado extraído en minas españolas para alimentación de algunas centrales térmicas y procesos intensivos en energía como la siderurgia y los altos hornos.

Cerca de la mitad del conjunto de la energía que se consume en España procede de la combustión del petróleo. Por tanto la dependencia exterior de dicho combustible es el aspecto más vulnerable del sistema español desde el punto de vista de la seguridad energética interna definida en términos convencionales. La segunda fuente de la que es más dependiente el consumo de energía en España es el gas, y la tercera el uranio.

Cabe decir, que ni en la metodología *Eurostat* ni en la utilizada por el Gobierno español (Secretaría de Estado de Energía) se considera al uranio enriquecido que llega a España como una fuente de energía primaria externa. Algo que aquí se cuestiona y que puede hacer creer que ese porcentaje cercano al 8% de generación eléctrica no depende del exterior. Eso es rotundamente falso si además se considera el hecho de que apenas existe tecnología nuclear española, y que se importa buena parte de esta a empresas como General Electric, Areva o Siemens, por citar algunas transnacionales de matriz foránea. Es decir, ni combustible (ni en su fase de extracción ni de enriquecimiento) ni tecnología nucleares son españoles.

- 6) Déficit comercial energético cercano al 5% del PIB: El coste económico comercial de tamaño dependencia exterior supone el desembolso de cerca del 5% del total del PIB español, acercándose en 2012 a los 50.000 millones de euros anuales (Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España, 2012). Se trata de una hemorragia económica que escapa del producto español para alimentar a las élites que controlan compañías petroleras, mineras o comercializadoras de grano en países que, en su mayoría, sufren la "maldición de los recursos naturales" (Acosta, 2009). Dichas élites son tanto transnacionales como locales. El caso paradigmático es el de la "pequeña" familia Obiang que gobierna Guinea Ecuatorial, país con una renta per cápita cercana a la española pero con unos índices de pobreza extremadamente altos; o el de compañías transnacionales como Chevron-Exxon, Shell, Gazprom o Repsol.
- 7) Potencia instalada, sobrecapacidad: Uno de los factores que determina el actual régimen energético español, es la existencia de errores de planificación de la demanda. Como se explicará más adelante, en 1998 el modelo español pasa de la planificación estatal del conjunto del sistema energético a la planificación estatal de las infraestructuras

¹⁰ Ver mapas dinámicos de dependencia y otros indicadores de los países de la Unión Europea en: energy.publicdata.eu/ee/vis.html (fecha de consulta: 10/06/2013).

de generación y comercialización. Ante los fuertes crecimientos del consumo de energía, el sector privado quiso acaparar un negocio por demanda prevista que, una vez pinchada la burbuja inmobiliaria española y a pesar de los altos beneficios del sector, lo sitúa en riesgo de grandes pérdidas. Por este motivo, actualmente existe una sobrecapacidad de potencia instalada en su conjunto, que admite interpretaciones varias motivadas por distintos intereses y valores: aquellos en favor de la industria hidrocarburífera y nuclear, señalan sobreplanificación de las renovables; y viceversa, aquellos en favor de las renovables señalan los excesos de instalación de centrales de ciclo combinado, y la necesidad de jubilar a las centrales nucleares, por su peligrosidad evidenciada en accidentes como el de Fukushima.

Los costosos errores de sobreplanificación de megainfraestructuras no son solo propios del periodo del *boom* inmobiliario. También han sucedido en otros episodios de la historia de España, y han acarreado la socialización de costes que aún perduran. Como cuando durante los años ochenta y después de las crisis del petróleo, los gobiernos de la época decidieron apostar fuerte por una costosa energía nuclear con la construcción de la mayoría de los reactores que hoy están en entredicho. Las empresas que hoy gestionan las centrales nucleares, principalmente ENDESA e Iberdrola, han sabido repercutir los costes de inversión, de prevención de riesgo y de almacenaje de los residuos nucleares, hacia las arcas públicas.

- 8) Pobreza energética creciente: Varios factores han acentuado recientemente el fenómeno conocido como pobreza energética. La crisis se está llevando por delante tanto los ingresos familiares como las garantías del Estado de bienestar de la ciudadanía. De forma parecida a los desahucios de familias que no pueden seguir pagando sus hipotecas y que son desposeídos por el complejo sector financiero-Estado, esos mismos sectores de la población encuentran serias dificultades para seguir pagando una factura eléctrica que está aumentando de precio. Al igual que la banca y las cajas de ahorro, las grandes comercializadoras de electricidad (conocidas popularmente como el "oligopolio eléctrico") logran repercutir su situación de riesgo hacia los y las contribuyentes, el Estado (a través del déficit de tarifa y otros mecanismos de intervención) y a los y las usuarias del sistema, que ven incrementada su factura de la luz mientras disminuyen sus rentas por la crisis, y que, por otro lado, ven bloqueadas opciones como las de generarse autónomamente parte de la energía que requieren sus hogares (autoconsumo) además de encontrarse en viviendas que no han sido construidas bajo criterios de eficiencia energética. Según estadísticas del INE, un 18% de los hogares españoles no tienen una temperatura adecuada en invierno¹¹.

Varios factores han acentuado recientemente el fenómeno conocido como pobreza energética.

¹¹ "Encuesta de condiciones de vida 2012" INE (2013): <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t25/p453/modulo/2012/&file=pcaxis> (fecha de consulta: 10/03/2014).

EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL ESTADO ESPAÑOL EN MATERIA ENERGÉTICA

A continuación se analiza la evolución del modelo energético español y se señalan los principales hitos del marco normativo europeo y español.

4.1. HITOS RECIENTES DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA ENERGÉTICA

Desde la entrada de España en la Unión Europea el marco normativo en materia energética ha estado fuertemente condicionado por los lineamientos de la Unión. Algo que se ha valorado positivamente tanto por los funcionarios entrevistados como por parte de algunos expertos, debido a que, sin este marco de referencia supranacional, probablemente la normativa española en materia de energía no estaría tan desarrollada como lo está actualmente –principalmente en cuanto a sostenibilidad ambiental– y sería aún más ineficiente en cuanto a regulación del sector se refiere.

En 2007, la instauración de una política europea de la energía se convierte en una prioridad tal y como lo indica el Tratado de Lisboa, que sitúa a la energía en el centro de la actividad europea. De hecho, dota a esta de una nueva base jurídica que no poseía en los tratados precedentes (artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)¹².

Por otra parte, en diciembre de 2008, la Unión Europea adoptó un conjunto de medidas cuya misión era reducir la contribución al calentamiento global y garantizar el abastecimiento energético, y se fijaron como objetivos: 1) Reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) del 20% respecto a las de 1990; 2) Alcanzar una cuota del 20% de fuentes de energía renovables en el consumo energético de la UE con una meta específica para los Estados miembros y un ahorro del 20% en el consumo de energía respecto a las proyecciones.

Estos son dos de los hitos recientes de la política energética europea que se sintetiza en la tabla siguiente y que han dado lugar a la definición de los que hoy son sus tres objetivos principales para 2020: 1) Seguridad en el suministro; 2) Competitividad; 3) Sostenibilidad ambiental y reducción de GEI.

¹² Web Política Energética Europea: http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/index_es.htm (fecha de consulta: 16/08/2013).

En 2008 la Unión Europea adoptó un conjunto de medidas cuya misión era reducir la contribución al calentamiento global y garantizar el abastecimiento energético

Tabla 1. Hitos de la política energética reciente de la UE

*Libro Verde: Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético (2000)*¹³

Sobre la eficiencia energética; cómo hacer más con menos (2005)

Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura (2006)

Una política energética para Europa (2007), que pretende afrontar los siguientes desafíos:

- La sostenibilidad y las emisiones de GEI derivadas del modelo energético.
- La seguridad del suministro y la dependencia de las importaciones.
- La competitividad y el mercado interior de la energía.

Hacia una red europea de energía segura, sostenible y competitiva (2008).

Plan de actuación en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía (2008), basado en:

- La necesidad de infraestructuras y diversificación de las fuentes de abastecimiento.
- Las relaciones exteriores en el sector de la energía.
- Las reservas de petróleo y gas y mecanismos de respuesta en caso de crisis.
- Eficiencia energética.
- Mayor aprovechamiento de los recursos energéticos interiores de la Unión Europea.

Programa energético europeo para la recuperación (2009), para la financiación de proyectos de:

- Infraestructuras de gas y electricidad, dotado de 2.267 millones de euros.
- Energía eólica marítima, dotado de 565 millones de euros.
- Captura y almacenamiento de carbono, dotado de 1.000 millones de euros.
- También prevé un instrumento financiero para proyectos de ahorro energético, eficiencia y renovables, dotado de 146 millones de euros.

Estrategia para una energía sostenible, competitiva y segura (2010), cuyos objetivos fueron:

- Limitar el consumo de energía en Europa con un ahorro de un 20% de energía para el 2020.
- Establecer un mercado paneuropeo integrado de la energía que facilite la libre circulación de energía para 2020-2030.
- Sensibilizar a los consumidores y maximizar la seguridad y la protección facilitando los cambios de proveedor, la facturación, la gestión de reclamaciones o la resolución extrajudicial de conflictos.
- Ampliar el papel que desempeña Europa en el desarrollo tecnológico y la innovación en materia energética.
- Reforzar la dimensión exterior del mercado energético de la UE, fomentando la participación de países vecinos, promocionando un futuro energético de bajas emisiones en el ámbito global y normas jurídicas vinculantes en materia de seguridad, protección y no proliferación nuclear.

Fuente: Unión Europea

¹³ Ver "Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura": http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/l27037_es.htm (fecha de consulta: 14/09/2013).

El modelo energético español no garantiza el cumplimiento de los tres objetivos referidos a escala europea: sostenibilidad, garantía de suministro y competitividad

Como se explicará a lo largo del capítulo, a pesar de que los objetivos de la UE se asumen como propios por el Gobierno español, el modelo actual no garantiza el cumplimiento de los tres objetivos referidos a escala europea: sostenibilidad, garantía de suministro y competitividad.

Una etapa esencial para comprender el estado de incoherencia actual es la fase de planificación indicativa, fase en la que se produce una semiliberalización del sector eléctrico, la sobreplanificación del sistema por parte de las grandes empresas, el estallido de la burbuja y el salvamento y subsidio público en forma, entre otras, del déficit de tarifa y el estrangulamiento del subsector de las renovables. A continuación se describe la trayectoria histórica que condujo a esta etapa actual, así como los principales hitos legislativos del modelo energético (principalmente eléctrico) español.

4.2. HISTÓRICO DEL MODELO ENERGÉTICO (Y ELÉCTRICO) ESPAÑOL¹⁴

Tras la Guerra Civil, el esquema energético español se centró en el autoabastecimiento a través del carbón, y en este período surgieron las primeras compañías eléctricas vinculadas a bancos afines al régimen franquista que se beneficiaban de las concesiones de los saltos hidroeléctricos.

En las décadas de los sesenta y setenta, a la par que surgen oportunidades de desarrollo industrial, crecen la demanda eléctrica y las inversiones. Tras el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y la explotación de las centrales de carbón, las inversiones se dirigen a poner en marcha centrales de fuel. Sin embargo, la política energética durante este período era inexistente y la vulnerabilidad de España ante la primera crisis del petróleo fue determinante. Esto promovió la elaboración en 1975 del Plan Estratégico Nacional (PEN). El PEN se centró en la promoción de la energía nuclear. Este plan partía de un crecimiento del PIB del 6% y, en función de ello, se planificó lo que fue calificado como el programa de construcción de centrales nucleares más ambicioso del mundo. Más tarde se comprobó que las previsiones no coincidían con la realidad de las expectativas de crecimiento del PIB lo que conllevó un grave problema de endeudamiento.

Al inicio de los ochenta, coincidiendo con un nuevo repunte del precio del crudo, vinculado a la segunda crisis del petróleo (1979) y al crecimiento de la demanda, se promueve la diversificación para garantizar el suministro a través de la aportación masiva de energías como la del carbón, la hidráulica, la nuclear y, poco a poco, el gas natural.

En 1982 se inició un proceso de reordenación del sector eléctrico, que supuso:

- La paralización del Programa Nuclear, debido al endeudamiento generado por la sobreestimación del crecimiento esperado. Esta paralización se materializó en la llamada "moratoria nuclear", que congeló la

¹⁴ El extenso marco normativo que define la política energética española puede consultarse en www.cne.es/cne/contenido.jsp?id_nodo=510&&keyword=&auditoria=F (fecha de consulta: 16/08/2013).

construcción de nuevas centrales pero garantizó a las empresas que las inversiones realizadas, las que estaban en construcción o las previstas y que no se llevaran a término les serían remuneradas con intereses.

- La nacionalización de la Red de Alta Tensión a través de la compra a empresas privadas, para que esta pasase a propiedad pública como la nueva empresa nacional Red Eléctrica Española.
- La racionalización del mapa eléctrico a través de los intercambios de activos y mediante una operación financiera por la cual se redistribuyera la deuda existente mediante la venta de las instalaciones de las empresas más endeudadas, y se asumiera esta por las empresas menos endeudadas.
- El saneamiento financiero del sector mediante la compra de activos por encima de su valor a las empresas privadas en quiebra, a través de la empresa pública Endesa.
- El establecimiento de una política tarifaria que permitiera a las empresas disponer de unos ingresos que hicieran frente al endeudamiento y que estableciera el precio del kilovatio producido en función de su coste real (marco legal y estable).

La década de los noventa supuso un punto de inflexión en la política energética española y dio lugar al modelo energético actual.

En 1994 se aprobó la Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Español (LOSEN), que intentó compatibilizar planificación estatal y competencia de los agentes. Estableció las bases de ordenación y regulación del sector, y estableció también la seguridad de suministro y la planificación conjunta como principios básicos del sistema eléctrico. Sin embargo, los resultados alcanzados no fueron los previstos porque su vigencia no llegó a dos años.

No fue hasta mediados de los noventa cuando empezaron a permear las intenciones de liberalización del sector que han dado lugar al marco regulatorio más reciente y que han desmantelado las capacidades del Estado para garantizar el acceso a la energía en términos sociales, ambientales y económicamente justos.

El proceso de liberalización del sector de la energía en el Estado español se inicia con dos directivas comunitarias: la Directiva CE/92/96 para el mercado de electricidad y la Directiva CE/30/98 para el mercado del gas. La trasposición al ordenamiento español de estas normas sentó las bases para el desarrollo de un nuevo modelo energético, que pasó de un sistema regulado por el Estado que consideraba los suministros energéticos como una actividad de servicio público, a un sistema mixto de actividades no reguladas orientadas por los operadores del mercado. Así, actualmente, la generación de energía y su comercialización son consideradas actividades libres, mientras que el transporte y la distribución de gas y electricidad se sustentan en la iniciativa de las propias empresas y son actividades reguladas según la Ley (Onega, 2003). La liberalización del sector energético español fue una de las promesas de Aznar y se materializó durante su primer Gobierno en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, y en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector Hidrocarburos.

El proceso de liberalización del sector ha supuesto el desmantelamiento de las capacidades del Estado para garantizar el acceso a la energía en términos sociales, ambientales y económicamente justos

El eléctrico se ha convertido en uno de los sectores más convulsos en cuanto a estabilidad del marco regulatorio

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

La Ley del Sector Eléctrico liberaliza (aparentemente) este sector y se justifica bajo el fin de garantizar el suministro eléctrico, la calidad del mismo, y que se garantice el menor coste posible teniendo en cuenta la protección al medio ambiente. Esta ley establece la competencia de las distintas Administraciones Públicas en la materia, prevé segregación de las actividades eléctricas y crea el mercado de electricidad cuyo gestor económico es la Compañía Operadora del Mercado Eléctrico (OMEL). Considera como agentes que pueden intervenir en este mercado a los productores y a los agentes externos, por la parte de la oferta, y a los distribuidores, comercializadores, consumidores cualificados y agentes externos, por el lado de la demanda. A su vez, la condición de gestor técnico del sistema viene atribuida a Red Eléctrica de España, que es el principal propietario público de las redes de transporte, lo que garantiza la seguridad del suministro eléctrico. La complejidad técnica de las actividades energéticas hace necesario garantizar que su funcionamiento en un marco liberalizado se produzca sin abusos de posiciones de dominio y con respeto estricto a las prácticas propias de la libre competencia, por lo que la Ley del Sector Eléctrico dota al organismo denominado Comisión Nacional de la Energía (CNE) de facultades en materia de solicitud de información y de resolución de conflictos, y se arbitra su colaboración con las instancias encargadas de la defensa de la competencia.

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector Hidrocarburos

Por su parte, el proceso de liberalización de las actividades petrolíferas culminó con la Ley de Hidrocarburos de 1998, aunque ya estaban muy liberalizadas las actividades de refino y distribución de productos petrolíferos, se declara que los productos derivados del petróleo dejaban de estar sometidos a precios máximos. Además, esta ley limitó el porcentaje máximo de importaciones de gas procedentes de un único país, reguló el derecho de acceso de terceros a las redes de distribución y almacenamiento de gas y petróleo y estableció que la Compañía Logística de Hidrocarburos (CLH) actuaría como responsable del sistema logístico abierto a todos los operadores.

En 1998 culminó el proceso de liberalización de la electricidad con la privatización del sector eléctrico público. Como se argumentará más adelante, la liberalización en realidad tomaría una forma relativamente discrecional y cuestionable, dada la intervención pública constante, que incluye ayudas públicas encubiertas en forma, por ejemplo, de nacionalización de pasivos por distintas vías (como la asunción de costes por la moratoria nuclear), inyecciones de capital como las que tomaron la vía de los llamados costes de transición, etc.

Desde entonces, el sector eléctrico se ha convertido en uno de los sectores más convulsos en cuanto a estabilidad del marco regulatorio se refiere. Estas leyes se han revisado y reformado en innumerables ocasiones, y cabe destacar entre estas revisiones:

- El Real Decreto Ley 6/2000, de medidas para la intensificación de la competencia en los mercados de bienes y servicios.

- El Real Decreto-ley 1/2012, con una moratoria al sistema de primas para las nuevas instalaciones del régimen especial de generación (cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos), salvo las acogidas al pre-registro, es decir, aquellas instalaciones ya autorizadas a cobrar prima, aunque no construidas, lo que supuso un varapalo para el sector de las renovables.
- La Ley de Medidas Fiscales para la Sostenibilidad Energética de 27 de diciembre de 2012, con la que se grava a las empresas de generación eléctrica (7% sobre la facturación), sin discriminar la fuente de origen de la electricidad.
- El paquete de reformas del sector eléctrico de 2013 y 2014.

Reforma del sector eléctrico de 2013

Sobre las revisiones anteriores prima la reforma más reciente, acaecida durante el segundo semestre de 2013 e inicios del 2014 y que consta de un paquete de numerosos reales decretos, órdenes ministeriales, una resolución y un proyecto de ley, precedidos de un Real Decreto-Ley¹⁵.

Este paquete está resultando especialmente controvertido porque, como se señala desde diferentes ámbitos (expertos/as, organismos reguladores [CNE antes de ser desmantelada y reconvertida en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia], organizaciones de la sociedad civil e incluso la Comisión Europea), está imponiendo toda clase de trabas al desarrollo del sector de las renovables y anteponiendo la resolución del déficit de tarifa y los intereses del oligopolio eléctrico al interés general de la ciudadanía. Las principales críticas recibidas a esta reforma son:

- A pesar de priorizar la resolución del déficit de tarifa la reforma no logra acabar con él al evitar abordar las principales causas de su generación (decisiones políticas erradas) y culpabilizar a las renovables y sobrecargar al consumidor/a con nuevos incrementos en la factura eléctrica.
- Favorece las energías convencionales (gas, carbón o nuclear) al incentivar los pagos por disponibilidad y capacidad de las centrales de ciclo combinado de las empresas del oligopolio.
- Supone el fin del apoyo al desarrollo del sector de las renovables, suprimiendo los incentivos existentes de forma retroactiva.
- Instaura un peaje de respaldo para las instalaciones destinadas al autoconsumo, que aumenta de tal forma el precio del autoabastecimiento que deja de ser rentable, lo que beneficia a las grandes productoras y encarece el sistema.

¹⁵ Que incluyeron la revisión de los peajes de acceso, la retribución a la distribución, la retribución al transporte, la retribución a las energías renovables, la cogeneración y los residuos. También medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, así como órdenes como la que fija la rentabilidad razonable de las renovables o la que modifica la TUR.

ACTORES PRINCIPALES EN EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO ENERGÉTICO ESPAÑOL

La Unión Europea tiene dificultades para representar la cacofónica y a veces contradictoria diversidad de intereses geoestratégicos de los países miembros

Las competencias en materia de política energética se distribuyen de manera multiescalar entre el Gobierno central, la Comisión Europea y las administraciones subestatales. Aunque se produce una cierta dialéctica Gobierno Central-Bruselas y en menor medida con las comunidades autónomas, en materia energética prevalece el imperativo de los gobiernos centrales.

La Comisión Europea regula la competencia interna en el mercado eléctrico y trata de evitar así la cartelización nacional de los mercados, entre otros aspectos que se opongan a un libre mercado interior. También se encarga de garantizar la seguridad energética del conjunto de la Unión con la integración física de un todavía fragmentado sistema energético, por ejemplo mediante interconexiones de alta tensión, gasoductos y oleoductos. La Comisión Europea también se ocupa de definir y financiar buena parte de las mega-infraestructuras de abastecimiento y almacenamiento energético tanto en el interior como desde el exterior de la Unión, y que califica de "proyectos de interés común", como por ejemplo el Proyecto Castor, el depósito de gas frente a las costas catalano-valencianas. Dicha financiación europea se produce en mayor medida a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), aunque también sigue el canal de los bancos regionales de desarrollo.

La Unión Europea negocia y presiona en bloque a través de la Comisión aspectos relativos a la liberalización de mercados terceros (como los de los países empobrecidos) para abrirlos a las inversiones de las transnacionales europeas de energía. Pero, como es sabido, tiene dificultades para representar la cacofónica y a veces contradictoria diversidad de intereses geoestratégicos de los países miembros. La Comisión Europea también suele establecer las directivas ambientales que los estados miembros deben trasponer a sus respectivas normativas estatales.

Por lo que respecta a las repercusiones de las políticas energéticas de ámbito comunitario sobre terceros países desde perspectivas cercanas al principio de coherencia, cabe mencionar que existen algunos frentes de carácter todavía débil, que van desde el propio despliegue de la CPD en el seno de la UE en cambio climático y energía, hasta los compromisos referentes a las presiones ambientales que ejerce la economía europea sobre problemas globales como la pérdida acelerada de la biodiversidad global.

En el campo de los derechos humanos, el no despliegue del capítulo 21 relativo a la acción exterior de la Unión Europea del Tratado de Lisboa, indica que es un campo poco desarrollado y que apenas ha afectado a instrumentos claves para la política energética como el BEI o el BERD.

Sin embargo, una parte significativa de la gobernanza energética se ejerce de manos de los gobiernos centrales que no quieren ceder soberanía en una política reconocidamente estratégica y cuyo control da acceso a grandes beneficios económicos para grupos de interés afines. De modo que el Estado español controla las políticas de seguridad energética, de competencia y de sostenibilidad, a través del margen que le ofrece la transposición de las directivas de la Unión Europea, que a menudo permiten cierta discrecionalidad y que, además, como en el caso español, no siempre se cumplen. Y viceversa, el Estado determina junto a los demás miembros las políticas energéticas y el grado de implementación de estas.

Por último, las administraciones locales, particularmente las comunidades autónomas, detentan competencias territoriales sobre aspectos como la ordenación de las infraestructuras, o la seguridad de algunas de estas.

5.1. INSTITUCIONES DE LA GOBERNANZA ENERGÉTICA ESPAÑOLA. ESPACIO COMPETENCIAL

Dado el peso de la Administración estatal, describimos a continuación algunas de las funciones de sus instituciones más significativas en materia energética¹⁶:

La Administración General del Estado (AGE), a través del RD 1823/2011, de 21 de diciembre, atribuye las competencias en materia de energía al Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) y dentro de este, es la Secretaría de Estado de Energía quien asume las siguientes funciones:

- Elaboración de las normas en materia energética y minera.
- Elaboración de las propuestas sobre regulación de la estructura de tarifas, precios de productos energéticos y peajes.
- Formulación de propuestas para la conservación y ahorro de energía, fomento de energías renovables y planificación en materia energética.
- Elaboración y, en su caso, aplicación de las medidas dirigidas a asegurar el abastecimiento energético.

Una parte significativa de la gobernanza energética se ejerce de manos de los gobiernos centrales que no quieren ceder soberanía en una política reconocidamente estratégica

¹⁶ Basado en la web de la Secretaría de Estado de Energía: <http://www.minetur.gob.es/energia/es-ES/SecretariaDeEstado/Paginas/SecretariaDeEstado.aspx> (fecha de consulta: 16/08/2013).

Figura 1. Organigrama de entes estatales competentes en materia de energía



Fuente: MINETUR, 2013

A su vez, a través de la Secretaría de Estado de Energía, se adscriben al Ministerio de Industria, Energía y Turismo:

- El Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.
- El Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE). Sus funciones son el fomento de la eficiencia energética y de las energías renovables.
- ENRESA, entidad pública empresarial de gestión de residuos radiactivos.
- La Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), órgano de gestión y mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de petróleo y productos petrolíferos.

Corresponde a la Secretaría de Estado de Energía canalizar las relaciones del MINETUR con la Comisión Nacional de Energía. Según señala el

informe *La Energía en España 2011*, editado por el propio Ministerio de Industria, otros ministerios que se relacionan con los temas energéticos son:

- El Ministerio de Economía y Competitividad: A él está adscrito, a través de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, el CIEMAT (Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas). Sus funciones son la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías energéticas, junto con la participación en programas internacionales de este ámbito.
- El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente: Regula la incidencia sobre el medio ambiente de todas las actividades, incluyendo las energéticas.
- La Comisión Nacional de Energía, que es el ente regulador de los sistemas energéticos, creado por la Ley 34/1998. Es decir, regula el mercado eléctrico y el mercado de los hidrocarburos líquidos y gaseosos. Es un organismo público y se adscribe al MINETUR. Sus objetivos a la vista son 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 (CNE, 2013). La CNE se reconvirtió a partir del 7 de octubre de 2013 en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), donde también se integrarían otras comisiones reguladoras de mercados.

Además, existen una serie de empresas públicas encargadas de gestionar las redes de transporte y seguridad. Caso de Red Eléctrica de España, ENUSA (gestiona el combustible nuclear), CLH (transporte y almacenamiento de hidrocarburos), ENAGAS (gestor técnico del sistema gasista español y transporte).

ANÁLISIS DEL MODELO ENERGÉTICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COHERENCIA VERTICAL

Como se ha explicado, el presente trabajo realiza un análisis desde tres dimensiones de la CPD. La descomposición del análisis CPD del modelo energético español en estas dimensiones no resulta trivial. Por ello, se realiza aquí un esfuerzo de descomposición aún cuando algunos aspectos clave recaen simultáneamente en varias dimensiones a la vez.

En primer lugar, se aborda el estudio de la coherencia vertical, la cual remite a la convergencia de valores, compromisos, acciones y sistemas de una política en particular (en este caso la política energética) con el desarrollo humano (Millán, 2011).

6.1. LA FALTA DE INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE DESARROLLO EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA

Para analizar la dimensión vertical del modelo energético español es en primer lugar necesario distinguir entre objetivos reales y objetivos retóricos presentes en el universo de medidas y declaraciones del conjunto del Gobierno.

Oficialmente, los objetivos en materia energética del Gobierno español para el año 2020 son tres: asegurar los suministros, lograr la competitividad del sistema, y que cumpla ciertos criterios de sostenibilidad ambiental principalmente orientados a las emisiones de GEI). Como ya se ha dicho, tales objetivos oficiales y su despliegue normativo vienen fuertemente inducidos por las directivas europeas y, de hecho, coinciden en los tres.

Los objetivos reales, por otro lado, se desprenden del repertorio de actuaciones y declaraciones gubernamentales que en ocasiones son claramente contradictorias con los citados objetivos centrales de la política energética tanto europea como española. Contradicciones que tienen su raíz en motivaciones internas del Gobierno, ligadas tanto a la dinámica electoral, como a la ideología, a la presión de los *lobbies* empresariales o diplomáticos, y a los intereses privados de la dirigencia o de sus afines.

Por ejemplo, puede justificarse la construcción de una costosa megainfraestructura como un oleoducto submarino o un reservorio gigante de gas por razones de seguridad del suministro de hidrocarburos, con mecanismos financieros como los bonos proyecto (*project bonds*) que obligan al

Estado a garantizar la rentabilidad de los fondos de inversión que financian parte de la inversión (Gerebizza & Tricarico, 2013; European Investment Bank, 2012). Sin embargo, es obvio que esto genera un efecto candado que obliga a seguir dependiendo de hidrocarburos durante el largo período de amortización de la inversión realizada, superior a los 20 años en este caso. Lo cual obliga a seguir firmando nuevos contratos con los países petroleros o gasistas, y seguir siendo por tanto vulnerables energéticamente de los suministros del exterior en un escenario probable de crisis energética, privando al sistema español de seguridad energética, y teniendo que tomar medidas de geopolítica dura o blanda sobre países que alteren el régimen de suministro a “precios razonables”.

En términos de coherencia vertical, durante los últimos veinte años se identifican en el Estado español tres aspectos fundamentales que han condicionado, y condicionan en la práctica, el modelo energético en lo que a desarrollo humano cosmopolita se refiere. Se trata de 1) el grado de liberalización del mercado energético y sus características, y hasta qué punto ese factor afecta al acceso y la soberanía energética de los individuos y las comunidades; 2) la influencia política de las empresas que controlan ese mercado y sus repercusiones sobre el bienestar y acceso de la población local y mundial; 3) y, derivada de las dos primeras, la distribución de costes y beneficios entre administraciones, operadores energéticos y consumidores, y la transparencia sobre esa distribución, valorada también en términos de su efecto sobre el desarrollo humano global.

A tenor de los cambios legislativos expuestos en el capítulo sobre evolución normativa, y de la opinión de la mayoría de las personas expertas consultadas, a lo largo del Gobierno Rajoy y en la última parte de la legislatura del Gobierno Zapatero, los objetivos tácitos parecen haberse concentrado, por un lado, en ralentizar el creciente problema del déficit de tarifa que carga sobre el déficit público, y por el otro, en apoyar a las grandes compañías energéticas españolas. Se señala que esto se debería tanto a la voluntad de las sucesivas cúpulas gubernamentales de proteger a estas grandes compañías de la crisis ante la emergencia de la competencia de las energías renovables y el menor consumo energético, como a los costes ligados a los compromisos sobre cambio climático y a las operaciones de adquisición de empresas que no fueran afines a los respectivos partidos políticos¹⁷.

6.2. LA LIBERALIZACIÓN PARCIAL DEL SECTOR ENERGÉTICO

La liberalización del sector energético implica que el Estado deja de asumir el abastecimiento de energía como un servicio público y además pierde totalmente sus capacidades en el diseño del modelo energético al delegarlas en el sector privado. En un contexto como el español, además, en el que

Los objetivos tácitos parecen haberse concentrado en ralentizar el creciente problema del déficit de tarifa que carga sobre el déficit público y en apoyar a las grandes compañías energéticas españolas

¹⁷ Tal vez uno de los casos más evidentes fue el de los intentos de la catalana Gas Natural (05/09/2005) y, algo más tarde, de la alemana EoN (20/02/2006) de realizar sendas OPAs sobre ENDESA, obstaculizadas activamente desde el Partido Popular. Finalmente, ENDESA fue adquirida por la italiana ENEL y, antes, por la española ACCIONA.

La liberalización del sector eléctrico ha beneficiado a grupos de poder muy delimitados y no ha favorecido al conjunto general de la ciudadanía española

el marco regulador no ha sido capaz de asegurar un proceso liberalizador que garantice la libre competencia¹⁸, el ajuste distorsionado entre la oferta y la demanda, controlado por unas pocas empresas, aleja el precio de la energía de las necesidades colectivas. Lo que implica graves impactos, ya que los intereses de las empresas (generación de negocio y maximización de beneficios a corto plazo) no tienen, y de hecho no coinciden, con el interés general de la ciudadanía española (acceso universal a energía limpia y a un precio justo). Esta situación se explicita claramente en el subsector eléctrico que es, quizás por su repercusión actual, el más controvertido dentro del sector energético. En 2013 el precio de la electricidad en el Estado español era el tercero más alto de la Unión Europea. Desde la Plataforma por un Nuevo Modelo Energético se han interpuesto varias denuncias al Gobierno español ante la Comisión Europea por transponer varias directivas europeas arbitrariamente a favor del oligopolio eléctrico y en contra de la ciudadanía y del sector de las renovables¹⁹.

Desde el ámbito gubernamental se ha señalado a los consumidores como principales beneficiarios del proceso de liberalización (Onega, 2003). En este sentido, teóricamente la liberalización energética permitiría la reducción de la tarifa eléctrica, el incremento de la calidad del suministro y la creación de empresas multiservicio. Sin embargo, y atendiendo a la evolución real de dicho proceso y al contexto vigente, la evidencia parece indicar que se ha beneficiado a grupos de poder muy delimitados y que no ha favorecido (en ninguno de los tres objetivos propuestos) al conjunto general de la ciudadanía española²⁰.

6.3. SOSTENIBILIDAD DEL OLIGOPOLIO ANTE LA CRISIS, OBSTÁCULO PRINCIPAL PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA A LA SOBERANÍA ENERGÉTICA

Es importante realizar una profunda reflexión acerca de los motivos y procesos que conducen a un Estado como el español (con un importante potencial de generación de energía limpia) a una situación de plena dependencia de recursos fósiles importados desde contextos geoestratégicos especialmente convulsos.

¹⁸ Ya en 2005 el *Libro Blanco de la Energía* urgía la "reforma del marco regulatorio de la generación eléctrica, ya que la normativa que permitió poner en marcha un mercado de electricidad orientado a la competencia en 1998 no ha conseguido todavía su principal objetivo: un mercado que funcione correctamente en un régimen de competencia" (Pérez Arriaga, 2005: 3).

¹⁹ Véase al respecto la evolución de los indicadores sobre pobreza energética, precio de la electricidad, dependencia exterior o beneficio neto de las grandes eléctricas. Asimismo, la página web del bufete de abogados que interpuso las denuncias de la PX1NME, Holtrop, recoge buena parte de sus resultados en el sitio www.holtropblog.com

²⁰ Durante el año 2012, por ejemplo, el beneficio de las eléctricas españolas duplicó el de sus homónimas españolas. G. Jorrín, Javier: "Las eléctricas españolas casi doblan el margen de beneficio de las europeas", en *El Economista*, <http://www.economista.es/interstitial/volver/acierto-agosto/mercados-cotizaciones/noticias/4870920/05/13/Las-electricas-espanolas-casi-doblan-el-margen-de-beneficio-de-las-europeas.html> (fecha de consulta: 31/05/2013).

Aunque durante el ciclo de bonanza económica, augurando una crecida constante de la demanda energética, a escala gubernamental se potenció la instalación de energía renovable, en la presente legislatura la moratoria a las renovables (Ley 1/2012) ha supuesto un auténtico revés para el sector renovable y un importante retroceso en la construcción de un modelo energético ambientalmente sostenible e independiente de insumos finitos, contaminantes y caros. De este modo, el desmantelamiento de las primas a las renovables impulsado por el Gobierno del Partido Popular a partir de 2012 no solo ha supuesto el colapso del naciente sector de las renovables (con presencia importante de pymes), y una situación de inseguridad jurídica para potenciales inversores extranjeros, sino que también ha perjudicado significativamente los limitados ejemplos tecnológicos innovadores españoles con repercusión internacional. Se estima que el sector de las renovables adeuda cerca de 40.000 millones de euros al sector financiero²¹.

Al haberse retirado las primas que apoyaban la implantación de nuevas tecnologías y acumular deudas derivadas de la inversión inicial, las generadoras de renovables encuentran graves problemas para competir en el mercado eléctrico con las energías convencionales, algunas de las cuales mantienen ayudas públicas (por ejemplo las centrales de ciclo combinado reciben los llamados costes de respaldo o *backup*, respaldo que se basa en el argumento de que las renovables, por ser discontinuas en la generación, necesitan el respaldo de centrales que puedan regular su potencia). Y, además, el sector de las energías convencionales está aprovechando la coyuntura de la eliminación de las primas para responsabilizar a las renovables de ser las grandes culpables del déficit tarifario. Así se está tratando de perpetuar su hegemonía en el mix energético y lograr simpatizantes entre una ciudadanía a la que le resulta prácticamente imposible encontrar información legible y veraz sobre el sector energético, y con unos medios de comunicación fuertemente dependientes de la publicidad de las grandes empresas energéticas.

Como ejemplifica el parón forzado por el Gobierno de las energías renovables, el modelo energético español es totalmente inconsistente desde el punto de vista de la CPD puesto que está perdiéndose una oportunidad única de:

- 1) Avanzar hacia la reducción de emisiones derivadas del uso de combustibles fósiles y apostar por las energías limpias, lo que se contradice con la promoción de la sostenibilidad ambiental.
- 2) Diversificar la balanza energética a través de fuentes autóctonas, lo cual no contribuye a la seguridad del suministro en cuanto a la localización y precio de las materias primas.
- 3) Incorporar nuevos actores al mercado y generar empleo de calidad ligado a la innovación tecnológica, lo que contribuiría al tercer supuesto eje de la política energética: la competitividad.

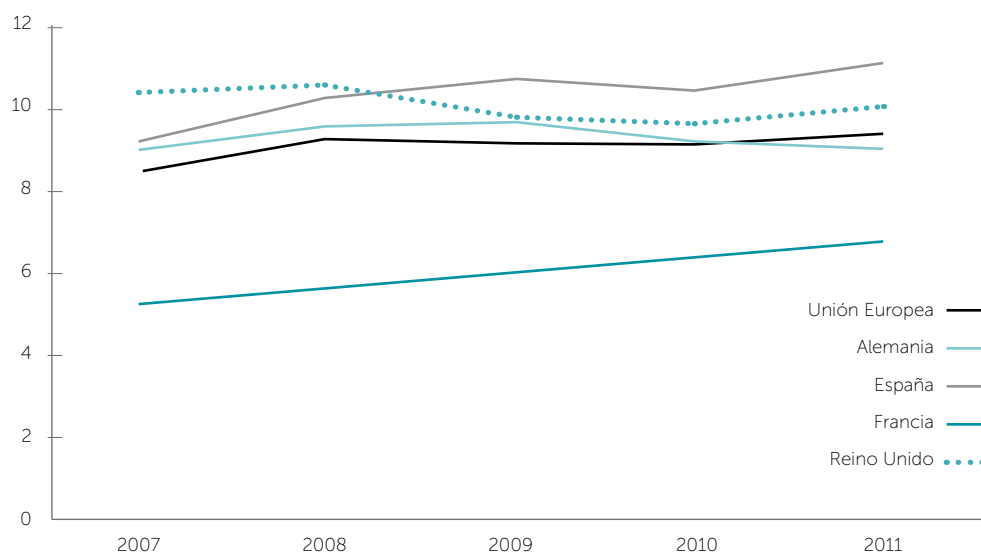
²¹ "La reforma energética quebrará miles de renovables y pone en peligro a la banca", en Invertia.com: <http://www.invertia.com/noticias/reforma-energetica-quebrara-renovables-pone-peligro-banca-2885615.htm> (fecha de consulta: 14/10/2013).

La moratoria a las renovables ha supuesto un auténtico revés para el sector renovable y un importante retroceso en la construcción de un modelo energético ambientalmente sostenible

6.4. EL PRECIO DE LA ELECTRICIDAD. OPACIDAD, DÉFICIT TARIFARIO Y COSTES EN DIFERIDO

En lo que respecta al primer objetivo consistente en la reducción de la tarifa eléctrica es importante atender a la evolución de los precios del suministro eléctrico, que se encuentra en los rangos más caros de todos los países de la zona euro²². Dicho coste posee importantes repercusiones para España tanto en lo referente a la competitividad de otros sectores económicos –que ven cómo un recurso básico para cualquier actividad productiva les supone un alto coste– como para los pequeños consumidores que afrontan altos precios, aún más desfavorables si se consideran las desigualdades salariales existentes entre España y el resto de países de la Unión Europea²³.

Gráfico 1. Precios de la electricidad para consumidores industriales en Europa 2007-2011 (precios en céntimos de euro)



Fuente: Eurostat, 2011

La determinación de la tarifa de la electricidad en España responde a un proceso complejo e incluso opaco. El precio final de la electricidad combina costes regulados y costes definidos por el mercado, y ambas componentes se encuentran a la fecha de finalización de esta investigación, bajo un importante cuestionamiento.

Los costes de generación se establecen a través de sistemas de subasta diarios y trimestrales. En estas subastas los ofertantes de electricidad y los

²² Narejos, Antonio: "Evolución del precio de la electricidad: Europa vs España": <http://antonionarejos.wordpress.com/2013/03/20/evolucion-del-precio-de-la-electricidad-europa-vs-espana/> (20/03/2013) (fecha de consulta: 14/10/2013); Meraviglia, Alejandro: "Los precios de la electricidad en Europa y en España", en *Cinco Días* (12/03/2012): http://cincodias.com/cincodias/2012/03/12/graficos/1331722734_720215.html (visitado el 14/10/2013).

²³ "El salario medio en España es un 15,34% inferior al de la Unión Europea", en *El País* (21/05/2013): http://economia.elpais.com/economia/2013/05/21/actualidad/1369146792_608397.html (fecha de consulta: 14/10/2013).

compradores de la misma para su distribución paradójicamente son distintas divisiones de negocio de tan solo cinco grandes empresas, y en las trimestrales (CESUR), especuladores financieros del ámbito de la banca. Esto no contribuye en absoluto a la fijación de unos precios competitivos puesto que el número de agentes implicados en la compraventa no solo es ínfimo, sino que, además, al ser dual, es decir que las mismas empresas que generan son las que distribuyen, resulta extremadamente fácil pactar el precio de la generación de electricidad y además desplazar a posibles pequeños generadores que no son capaces de competir en un contexto de precios pactados.

Por otra parte, el establecimiento del precio de generación responde a un sistema de cobertura de la demanda en el que el precio para todos los generadores lo fija el último abastecedor que oferta. Es decir, que si en un momento determinado se está generando energía nuclear, hidroeléctrica, renovable y a través de centrales de ciclo combinado, y son las centrales de ciclo combinado las últimas que se acoplan (por lo tanto las más caras) son estas las que determinan el pago por generación para todas las demás, a pesar de que los costes de producción de unas y otras son dispares, ya que atienden al combustible del que parten (no es lo mismo generar con sol o viento a coste cero que con gas importado desde miles de kilómetros) y el estado de amortización de sus instalaciones (las instalaciones nucleares e hidroeléctricas están prácticamente amortizadas a pesar de los costes de mantenimiento, frente a las plantas de renovables o a las centrales de ciclo combinado que son inversiones recientes).

En cuanto a los "costes regulados", estos dependen de decisiones administrativas o políticas que son justificadas por la retribución del transporte, la distribución, las primas a las renovables, la retribución de los sistemas extrapeninsulares, el sobrecoste del decreto del carbón, el "pago por capacidad" a las gasistas por respaldo al sistema y el pago del déficit tarifario acumulado. Dentro de los costes regulados, el déficit de tarifa es el que, a día de hoy, está acarreado mayores preocupaciones al Gobierno. El déficit tarifario eléctrico es la diferencia existente entre el coste reconocido del suministro eléctrico y el precio de la electricidad²⁴, siendo el coste reconocido un aspecto de fuerte polémica, dado que en él se esconden los llamados "beneficios caídos del cielo" (*windfall profits*), suerte de subvenciones públicas al negocio privado eléctrico. El déficit de tarifa es un constructo económico que surgió en el año 2000 para diferir el pago del coste real de la energía y así abaratar la factura eléctrica y ganar créditos electorales. Sin embargo se ha convertido en una enorme bola de nieve por el endeudamiento público que ha implicado. Actualmente y desde el inicio de la crisis en 2008, los ingresos satisfechos por los consumidores son inferiores en unos 5.000 millones de euros de media anuales a los costes del sistema eléctrico que ascienden a más de 40.000 millones de euros y, a finales de 2012, el saldo de déficits tarifarios acumulados pendientes de amortización ascendía a unos 28.000 millones de

El déficit de tarifa se ha convertido en una enorme bola de nieve por el endeudamiento público que ha implicado

²⁴ "¿Qué es el déficit tarifario?", en *Energiadiario.com*: <http://www.energiadiario.com/publicacion/spip.php?article20045> (fecha de consulta: 19/08/2013).

El déficit de tarifa responde principalmente a decisiones políticas y corporativas

euros²⁵, aproximadamente un 2,8% del PIB. Esta burbuja de deuda se debe principalmente a decisiones políticas derivadas de errores de previsión en la demanda, la cual se sobredimensionó en la planificación de instalaciones necesarias para satisfacerla, que también se sobredimensionaron, sobre todo en cuanto a la instalación de ciclos combinados y plantas de fotovoltaica y al establecimiento de precios ficticios.

De este modo, la evidencia empírica parece demostrar que el déficit de tarifa responde principalmente a decisiones políticas y corporativas; sin embargo, ningún gobierno ni empresa del oligopolio eléctrico ha asumido su responsabilidad sobre ellas y la falta de planificación ha terminado afectando a la ciudadanía española, que ha visto incrementado su gasto eléctrico en un 70% entre 2008 y 2013²⁶.

Los tres factores señalados (semiliberalización del sector, influencia política del oligopolio y regulación de los precios) conducen a un modelo energético centralizado, dependiente del exterior, adicto a los combustibles fósiles y nucleares, que subsidia a los llamados "campeones nacionales" y que a su vez utiliza como doctrina la de la energía como una mercancía. Los impactos sobre el desarrollo cosmopolita de la opción por este tipo de modelo son claramente negativos y, por ende, la coherencia vertical es inexistente.

²⁵ Conthe, Manuel: "Sistema eléctrico y déficit tarifario", en el blog "El sueño de Jardiel" (29/04/2013): <http://www.expansion.com/blogs/conthe/2013/04/29/sistema-electrico-y-deficit-tarifario.html> (fecha de consulta: 19/08/2013).

²⁶ "La OCU advierte que el recibo de la luz podría subir un 6% en 2013" (21/12/2011): <http://www.ocu.org/organizacion/prensa/notas-de-prensa/2012/subida-recibo-luz> (fecha de consulta: 19/08/2013).

ANÁLISIS DEL MODELO ENERGÉTICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COHERENCIA HORIZONTAL

Desde el punto de vista de la coherencia horizontal, el estudio del modelo energético español remite necesariamente a un análisis en torno a las diversas agendas que guían la acción pública española y, muy especialmente, a las relaciones y preponderancias observadas entre ellas. Los siguientes apartados centran su atención en esta cuestión, atendiendo a dos ámbitos principales de la dimensión horizontal: 1) las percepciones y motivaciones de los actores implicados; 2) la falta de coordinación y diálogo entre distintos actores de la Administración Pública.

7.1. PERCEPCIONES Y MOTIVACIONES EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS

La Administración Pública presenta un discurso uniforme y poco ambicioso en cuanto a los impactos ambientales del modelo energético. Pero las personas entrevistadas sí muestran la voluntad de alineamiento respecto a la necesidad de cumplir con los principios de sostenibilidad ambiental establecidos por la UE. Además, se resalta el papel positivo del Estado español en la promoción de las energías renovables en países empobrecidos.

En cambio, cuando se abordan cuestiones sobre los contextos sociales de los países proveedores, o se vinculan los problemas de vulneración de derechos humanos con el modelo extractivista, cada administración se desvincula plenamente de cualquier responsabilidad o capacidad de influencia sobre ese hecho. Para ello se delimitan claramente las funciones y competencias, y se señala al MINETUR como responsable final de la política energética y a las empresas como decisores sobre el origen de los recursos energéticos, puesto que el sector está liberalizado.

En el caso del MINETUR, al abordar la importancia de evaluar y contener los impactos socioambientales de la política energética en terceros países, se señaló explícitamente que en este momento las prioridades del ministerio se centran en abordar el problema del déficit tarifario y que, en cualquier caso, no consideran este diagnóstico como algo importante o que debiera impulsarse desde esta administración pública. Tampoco se especifica quién debería desempeñar esta responsabilidad.

Por otro lado, las personas expertas entrevistadas afirman por lo general que la rentabilidad es el pensamiento único de las empresas energéticas así como de la acción de los diferentes ministerios de la AGE. Además, se

Cuando se vinculan los problemas de vulneración de derechos humanos con el modelo extractivista, las administraciones se desvinculan de cualquier responsabilidad

señala que tanto por parte del sector privado como de los responsables políticos no suele haber ningún tipo de interés por atender a los contextos de injusticia social vigentes en algunos de los países proveedores, al amparo de que las relaciones del mercado funcionan así. Por último, se señala la falta de preparación de los cargos públicos, que son elegidos en su mayoría por criterios de partido o afinidades personales, como podría ser el caso del actual ministro del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR)²⁷.

7.2. FALTA DE COORDINACIÓN Y DIÁLOGO ENTRE DISTINTOS ACTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Atendiendo al organigrama de entes públicos implicados en el diseño del modelo energético (descrito en el apartado 5) cabe destacar el inexistente rol que se le atribuye al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) el cual podría desempeñar un papel cardinal en la intermediación en conflictos con países suministradores de energía y en el diseño de políticas de mitigación y adaptación a los impactos del modelo energético español en terceros países. Al abordar esta cuestión en las entrevistas con agentes clave, desde el MINETUR se afirma que se atiende a las recomendaciones del MAEC a la hora de establecer acuerdos de entendimiento con otros países, pero no se mencionan los mecanismos específicos de coordinación, ni se reconocen unos lineamientos claros en el tipo de recomendaciones emitidas por el MAEC.

De hecho, cuando se han producido conflictos entre empresas españolas y gobiernos de países productores (como en el caso de las nacionalizaciones que afectaron a Repsol en Bolivia y Argentina) fue en primer término el ministro de la cartera de energía y no de exteriores el que se desplazaría y negociaría a favor de las empresas españolas. Es decir, es el MINETUR quien asume el rol central en litigios internacionales.

Ahora bien, si se atiende al análisis de política diplomática realizada en el marco de esta investigación²⁸, es posible inferir que el MAEC ocupa un papel significativo al servicio de la búsqueda de estabilidad en el aseguramiento energético español, agenda que el MAEC entiende como parte de la "seguridad" española. Con este objetivo, el MAEC interviene en las relaciones con otros países con dos objetivos: en primer lugar, asegurar la provisión energética, y en segundo lugar, promover y proteger a las empresas energéticas consideradas españolas en terceros países.

²⁷ Sobre el actual ministro José Manuel Soria, ver por ejemplo: Sosa, Carlos: (2014). *Hechos probados*, Rocaeditorial; o "La Favorita que dejó secuelas" (04/04/2014): http://www.eldiario.es/canariasahora/premium_en_abierto/La_Favorita-Jose_Manuel_Soria-Hechos_Probados-libro-Carlos_Sosa_0_246025935.html (fecha de consulta: 07/04/2014).

²⁸ Véase al respecto Santander, Guillermo; y Millán, Natalia, (2014): "La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo", en *Cuadernos 2015 y más nº3*, Editorial 2015 y más, Madrid.

En cuanto al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), se menciona la incidencia de los impactos ambientales de las actividades energéticas, pero no se especifican mecanismos de coordinación para ello. La relación entre MINETUR y MAGRAMA sería especialmente importante para regular el uso de *inputs* energéticos en sectores altamente dependientes de los hidrocarburos, como es el caso de la pesca o la agricultura. Por ejemplo, en el caso de la Subsecretaría de Pesca del MAGRAMA, donde se diseña la política pesquera, con una fuerte implicación energética. Las preocupaciones percibidas a través de las entrevistas respecto al tratamiento de la energía desde dicha Subsecretaría de Pesca, se limitan básicamente a la eficiencia energética de las embarcaciones y al precio de los energéticos. En esta Subsecretaría se toman medidas sobre la eficiencia de los motores de los barcos, sobre las ayudas que recibirán los industriales pesqueros cuando existan alzas del precio internacional del petróleo, pero no sobre el modelo de pesca y las implicaciones energéticas. Por ejemplo, se sigue apoyando básicamente la pesca industrial, particularmente dependiente del gasoil, en detrimento de la pesca artesanal. Se estima que los costes operativos en energía para los arrastreros representan el 50-60% de los costes totales, mientras que en la pesca artesanal o en artes pasivas, puede ser el 4%. Los arrastreros y los que pescan con cerco (atún por ejemplo) son los que tienen costes energéticos mayores. Algunos faenan en el Atlántico (por ejemplo en aguas de Canadá, Argentina, Sudáfrica, Chile...) y se han ido expandiendo por todo el mundo, aguas del Pacífico incluidas.

En cuanto a las relaciones entre el Ministerio de Economía y Competitividad y el MINETUR a la hora de establecer relaciones comerciales con países proveedores de fuentes de energía, este último no aporta ninguna información. Cuando se abordó en las entrevistas el complejo contexto social de algunos de los países proveedores de energía, se delegó la responsabilidad de establecer esas relaciones en las empresas proveedoras, algo que resulta contradictorio con la actividad que muestran los ministerios de industria, economía, exteriores o incluso de defensa en momentos de amenaza a la seguridad energética (casos de Irak, Libia, Irán, Venezuela, Mali, por citar los más conocidos).

Es extremadamente significativo que las funciones principales de la Secretaría de Estado de Energía, si bien están alineadas con los principios europeos de seguridad de suministro, eficiencia económica y sostenibilidad ambiental, no hagan referencia alguna a la huella socioambiental del modelo energético español en países proveedores y no dispongan de mecanismos para garantizar que los principales países proveedores de energía y las empresas con las que se establecen relaciones comerciales para el abastecimiento respeten la legislación internacional en materia de derechos humanos.

Sí existe en el conjunto del Gobierno, en contraposición, un discurso "blando" relacionado con la importancia del papel de España en el apoyo a la implantación de energías renovables en países en desarrollo. Generalmente este rol se asocia a la participación en mecanismos de flexibilidad para el cumplimiento de compromisos de reducción de emisiones a través de una compensación. Concretamente a través de proyectos enmarcados en

Existe en el conjunto del Gobierno un discurso "blando" relacionado con la importancia del papel de España en el apoyo para la implantación de energías renovables en países en desarrollo

El discurso sobre el desarrollo de energías renovables se contradice con el retroceso de la participación española en organismos internacionales implicados en la expansión de renovables

los mecanismos de desarrollo limpio, que permiten a España, mediante la inversión en países en desarrollo, compensar parte de las emisiones que no ha sido capaz de reducir en el ámbito nacional.

El discurso sobre la relevancia de España a escala internacional en el desarrollo de energías renovables se contradice con el retroceso de la participación española en organismos internacionales implicados en la expansión de renovables. Un ejemplo que ilustra lo anteriormente mencionado es el caso de la Agencia Internacional de Renovables en la que España venía desarrollando un papel de liderazgo desde su constitución en 2009; sin embargo, a comienzos de 2013, el Estado español no ha presentado candidaturas para mantener su puesto en el Consejo Gestor de la Agencia, del que forman parte 21 de los 130 países que pertenecen a este organismo²⁹.

En definitiva, en materia de política energética la coordinación gubernamental y la presencia de criterios de responsabilidad exterior en términos de desarrollo humano cosmopolita es prácticamente nula y, lo que es aún más preocupante, es la falta de interés y la actitud delegacionista de unas instituciones en otras a la hora de asumir las riendas de esta responsabilidad. Las entrevistas reiteran que, en el conjunto de la AGE, la sostenibilidad medioambiental se considera una dimensión secundaria e incluso prescindible. Algo similar a lo que ocurre con la obligación de protección ante las violaciones extraterritoriales de derechos humanos en general ligadas a la gobernanza energética. Sin embargo, la coordinación intragubernamental para el desarrollo sostenible y los derechos humanos es una responsabilidad de primer orden sobre la que habría que rendir cuentas, ya que la falta de coordinación implica incoherencias y contradicciones que afectan al bienestar individual y colectivo de la ciudadanía española y de las ciudadanías de los países afectados por su metabolismo energético y sus efectos ambientales derivados.

Este hecho es especialmente llamativo si se compara con otras políticas públicas, como es el caso, por ejemplo, de la internacionalización de la empresa, sobre cuyo eje se ha desplegado una serie de mecanismos y acciones públicas que afectan, de manera transversal, a gran parte de ministerios y dependencias públicas españolas.

²⁹ Méndez, Rafael: "Españase cae de la agenda verde internacional", en *El País* (16/01/2013): http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/01/16/actualidad/1358366761_188870.html (fecha de consulta: 19/08/2013).

ANÁLISIS DEL MODELO ENERGÉTICO ESPAÑOL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COHERENCIA TEMPORAL

En lo que respecta a la dimensión temporal, que refiere a la consistencia de la política energética en el largo plazo, se abordarán tres aspectos que, aunque no agotan el análisis de la dimensión temporal, parecen erigirse como elementos cardinales para la creación de un modelo energético sostenible que trascienda los diferentes cambios de gobiernos. Así, la existencia o ausencia de los siguientes elementos es fundamental para comprender la CPD temporal de la política analizada. Los elementos que se van a considerar son: 1) la ausencia de un Pacto de Estado sobre energía; 2) la inexistencia de Educación para el Desarrollo (EpD) en materia de energía en los circuitos educativos formales e informales; 3) y la presencia de un movimiento social ecologista e internacionalista bien articulado.

8.1. AUSENCIA DE UN PACTO DE ESTADO EN MATERIA DE ENERGÍA

La revisión histórica de la política energética a partir del inicio de la liberalización del sector en 1997-1998 apunta a la delegación en la iniciativa empresarial de buena parte del modelo energético. Es la oportunidad de negocio la que guía el modelo. Por lo tanto, puede corroborarse –como apuntaban algunas de las personas expertas entrevistadas– que el modelo es un no modelo, ya que no existe planificación pública sino solo “indicaciones”.

La ausencia de un modelo energético coherente, eficaz, sostenible, que atienda al interés general de la ciudadanía, puede atribuirse a los siguientes aspectos: 1) ausencia de capacidades de quienes lideran dicha política; 2) falta de concienciación sobre la importancia del cuidado del medio ambiente y sus consecuencias socioeconómicas por parte de la población española; 3) prevalencia de ideologías pro-mercado.

Estas carencias han derivado en una incapacidad de la AGE para definir un pacto de Estado en el ámbito energético que trascienda los diferentes intereses privados y de grupos de poder que afectan, de manera significativa, a la política energética. La falta de debate y reflexión conjunta entre todos los actores implicados en el sector energético, así como el desinterés de los tomadores de decisiones políticas por las implicaciones a largo plazo o sobre terceros, hacen que el modelo vigente se caracterice por el cortoplacismo

El modelo energético vigente se caracteriza por el cortoplacismo y la prevalencia de los intereses de actores determinados frente al interés general

Es imperativa una reflexión para reformular la política energética y configurar un sistema sólido que incluya criterios de bienestar, impacto exterior y sostenibilidad ambiental

y la prevalencia de los intereses de actores determinados (como son las grandes empresas y algunos políticos que continuarán sus carreras profesionales en ellas) frente al interés general³⁰.

Sin embargo, si se toma en consideración la importancia de la política energética para el bienestar de la ciudadanía española y cosmopolita, así como su potencial papel en la economía, parece lógico inferir que es necesario que esta política se erija como una política estable que trascienda los diferentes ciclos políticos y los cambios de Gobierno. Es decir, es imperativo que todo el espectro político acometa una importante reflexión para reformular la política y configurar un sistema sólido que incluya criterios de bienestar, impacto exterior y sostenibilidad ambiental, que disminuya o elimine la dependencia energética y las interferencias y consecuencias negativas para otros países y personas, es decir, la anticooperación.

De este modo, la política energética debería ser debatida democráticamente y aprobada con el consenso del conjunto de los actores (ciudadanía y movimientos sociales, partidos políticos, experto/as, afectado/as, etc.) y ser definida bajo planteamientos sociales, económicos y ambientales teniendo presente no solo cuestiones domésticas (empleo, competitividad), sino sus repercusiones sobre terceros (colectivos de otros países o futuras generaciones) y bajo el respeto a los acuerdos internacionales en materia ambiental y social.

Para ello, es necesario un profundo cambio de actitud en los partidos políticos y grupos de interés, así como una mayor especialización y/o profesionalización de los tomadores de decisiones en cuanto a los ámbitos en los que deciden. Formación específica que debe ir acompañada de formación en estudios de desarrollo y conocimiento de los problemas globales actuales. Es decir, una clase política formada en el ámbito en el que desarrolla su actividad con conocimientos y valores respecto a lo global, con unos méritos y criterios fundamentados para desempeñar su cargo. Pero, además, es importante que desde la ciudadanía también se demande un modelo energético social, ambiental y económicamente viable, y para ello es necesario fortalecer la conciencia crítica a través de la educación formal e informal en materia de sostenibilidad y de la articulación de movimientos sociales activos en la búsqueda de soluciones y nuevos modelos.

8.2. AUSENCIA DE UN MODELO EDUCATIVO QUE INTEGRE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL EN SU CURRÍCULO

Como señala el *Diagnóstico sobre el contexto teórico de transversalización de la Educación Ambiental en el currículo de Primaria* (IPADE, 2008), la energía es una de las principales líneas de contenido en materia de educación ambiental dentro del área de Conocimiento del Medio Natural, Social y Cultural. En esta área se desarrollan capacidades que contribuyen

³⁰ Estrada, Bruno: "Dependencia energética e intereses cruzados de la política y el capital", en *Nueva Tribuna* (05/02/2013): <http://www.nuevatribuna.es/opinion/bruno-estrada-lopez/dependencia-energetica-e-intereses-cruzados-de-la-politica-y-el-capital/20130204121823087687.html> (fecha de consulta: 06/08/2013).

a la comprensión y valorización de las relaciones con el medio, pero realmente no se abordan desde una perspectiva que interrelacione naturaleza, sociedad y economía, un aspecto fundamental para construir espíritu crítico e incentivar un cambio de actitudes hacia modelos de desarrollo y estilos de vida más justos y respetuosos con los derechos de las poblaciones de los países en desarrollo y con el medio ambiente.

Concretamente en materia de energía, en el currículo de primaria y secundaria se priorizan los contenidos relacionados con el carácter renovable de las fuentes de energía, el ahorro y eficiencia. Sin embargo no se abordan en profundidad las consecuencias de la falta de acceso universal a la energía limpia, el conocimiento y la comprensión de conflictos internacionales vinculados al acceso a fuentes no renovables o los impactos diferenciados para hombres y mujeres de la carencia de energía limpia (impactos sobre la salud, la educación o la capacidad de participación social).

El análisis de contextos socioeconómicos interconectados durante la primaria y la secundaria, es decir, durante los ciclos de educación obligatoria para cualquier ciudadano o ciudadana, aunque deben ser sencillos para facilitar su comprensión, tienen que potenciarse.

La mera transmisión de información descriptiva no es suficiente para la construcción de una conciencia crítica. En cambio, el análisis de la interdependencia entre países, la evolución histórica de las relaciones internacionales y comerciales, los límites biofísicos del planeta, la reflexión sobre las características de nuestros modelos de consumo y sus impactos diferenciados sobre mujeres y hombres son elementos que pueden generar un cambio real en la actitud del alumnado. Por ello, sería recomendable que los contenidos relacionados con energía abordados a lo largo del currículo formativo obligatorio se enfocaran desde la perspectiva de la EpD.

La EpD parte de un enfoque que considera la educación como un proceso interactivo para la formación integral de las personas. Es una educación dinámica, abierta a la participación, orientada hacia el compromiso y la acción, que pretende generar conciencia acerca de las desigualdades mundiales existentes en el reparto de la riqueza y del poder, de sus causas, consecuencias, y de la responsabilidad de la ciudadanía en la construcción de estructuras sociales justas y sostenibles. La EpD no remite únicamente a la realidad de los países en desarrollo sino que atiende al entorno nacional, a las interdependencias Norte-Sur; y al papel de los países ricos en el escenario internacional.

En definitiva, la EpD representa un enfoque estratégico para contribuir a la evolución del modelo energético desde la edad más temprana, ya que apuesta por:

- La promoción de la conservación de la naturaleza y la gestión sostenible de los recursos, principalmente los no renovables, para el fortalecimiento de modelos de desarrollo social, económica y ambientalmente sostenibles, en los que se limiten los impactos socioambientales del desarrollo económico y se internalicen los costes sociales y ambientales de los mismos en los precios de los bienes y servicios en los que

Sería recomendable que los contenidos relacionados con energía abordados a lo largo del currículo formativo obligatorio se enfocaran desde la perspectiva de la Educación para el Desarrollo

se sustentan. Específicamente la internalización de los costes sociales y ambientales en el precio final de la energía es una de las claves para la transición a modelos energéticos basados en las renovables, el autoconsumo y la eficiencia.

- La promoción de la sostenibilidad de la vida, que supone un desarrollo equitativo y sostenible, sensible a las necesidades y prioridades diferenciadas de los pueblos en relación al uso de la energía y a su diversidad cultural, con hombres y mujeres sujeto y objeto de cambio, con un mantenimiento de la solidaridad global, inter e intra-generacional, tanto en el acceso y gestión de la energía, como respecto a los impactos de fenómenos derivados como el cambio climático.
- La promoción del consumo responsable, la eficiencia y el ahorro, que supone el arraigo de la conciencia de “menos es más” y con el pensamiento de que el bienestar humano no depende de la acumulación de bienes y servicios sino de la satisfacción de las necesidades básicas y el disfrute de unas relaciones humanas y con el entorno simbióticas y saludables.
- La promoción del espíritu crítico en la observación de la realidad y en el análisis de los mensajes informativos y publicitarios. Esta cuestión es especialmente importante en el contexto español, donde las empresas energéticas enmascaran sus fuentes de negocio bajo campañas publicitarias con discurso pseudoecologista y en pro de la sostenibilidad, maximizando los beneficios de sus iniciativas de responsabilidad social corporativa y ocultando u obviando los conflictos sociales generados por su actividad en algunas de las regiones en las que operan.

Un ejemplo concreto de promoción de este tipo de valores en torno a la energía lo representa el programa Ecoescuelas de la Asociación de Educación Ambiental y del Consumidor. Así como hay que destacar el papel de diversos movimientos sociales centrados en el modelo energético, especialmente activos en los últimos dos años.

8.3. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES COMO MOTOR DE TRANSFORMACIÓN

Los movimientos sociales y su capacidad de incidencia tanto simbólica como en políticas públicas, constituyen un elemento clave para demandar (y corregir) un papel activo de los gobiernos en la promoción de la sostenibilidad socioambiental. Son también determinantes en el seguimiento, supervisión y denuncia de las empresas en sus prácticas y procedimientos. Asimismo, son un agente clave en la generación de conciencia crítica sobre el modelo energético en la ciudadanía, algo especialmente importante considerando la situación de nuestro modelo energético actual y los últimos resultados del barómetro Grayling sobre confianza en el sector eléctrico³¹.

³¹ Barómetro Grayling sobre confianza en el sector eléctrico: http://staging.grayling.com/Uploads/Documents/Confianza%20en%20el%20sector%20el%C3%A9ctrico%20-%20Septiembre%202013_20130926170138.pdf (fecha de consulta: 03/10/2013).

En este sentido, al igual que en la década de los setenta el movimiento antinuclear jugó un papel importante a escala internacional en materia de energía, en los últimos años en el Estado español se han articulado varios movimientos ciudadanos preocupados por la necesidad de evolucionar hacia modelos energéticos más justos, seguros y limpios. Entre tales movimientos caben destacar algunos particularmente activos en la actualidad:

Redes de articulación política en torno a la energía

Redes emergentes como la Plataforma por un Nuevo Modelo Energético (Px1NME)³² agrupan a personas, colectivos sociales, organizaciones ambientales, sindicatos, organizaciones de pymes y partidos políticos por la defensa de un cambio en el modelo energético basado en el ahorro, la eficiencia, las energías renovables y el fin de cualquier oligopolio eléctrico. La Xarxa per la Sobirania Energètica (Xse)³³ agrupa organizaciones de justicia socioambiental y grupos de defensa del territorio, critica la noción centralizada o estatista de soberanía, define una nueva noción de soberanía energética (la de los pueblos), y propone la relocalización del modelo energético.

La Plataforma por un Nuevo Modelo Energético, por ejemplo, apuesta por un modelo basado en la energía limpia y sostenible y por la movilización social para contribuir a que la ciudadanía se informe y actúe en materia de energía. En este sentido cabe destacar su documental *#Oligopoly2 El Imperio eléctrico contra tod@as*, la campaña de recogida de firmas *#AuditoriaEléctricaYA*, así como sus labores de incidencia en Bruselas con la denuncia de los retrasos del Gobierno español en la trasposición de algunas normativas europeas en materia de energía.

Cooperativas de comercialización de energía

Cooperativas de consumo y generación energética, como GoiEner o Som Energia actúan como vías prácticas para desconectarse del oligopolio. Simultáneamente se están convirtiendo en escuelas donde se debate y avanza sobre la transición socioenergética, y son indicativas de la expansión de la comunidad en pro de las energías renovables. Som Energia, por ejemplo, surgió en 2010, empujada por un grupo de personas vinculadas a la Universitat de Girona con la intención de promover la participación de la ciudadanía en un cambio de modelo energético. Sus principales objetivos son: convertirse en una comercializadora de electricidad 100% renovable e iniciar los primeros proyectos propios de producción de energía³⁴.

Al cierre de este trabajo, Som Energia superaba una base social de 15.000 personas, en una progresión de adhesión nunca prevista por sus fundadores/as. Mientras, el Gobierno lanzaba un último Real Decreto haciendo de facto inviable a los particulares el autoabastecimiento energético por el elevado coste impuesto por el peaje de respaldo. Som Energia, junto a las plataformas anteriores, estudiaban posibles respuestas de desobediencia solar.

³² Información obtenida en: www.nuevomodeloenergetico.org/ (fecha de consulta: 16/08/2013).

³³ Ver: <http://xse.cat/> (fecha de consulta: 10/03/2014).

³⁴ Información obtenida en www.somenergia.coop/ (fecha de consulta: 10/03/2013).

En los últimos años se han articulado varios movimientos ciudadanos preocupados por la necesidad de evolucionar hacia modelos energéticos más justos, seguros y limpios

Movimientos de defensa del territorio

Cuando megaproyectos energéticos se abren paso en el territorio, desde la exploración de hidrocarburos, a la construcción de centrales nucleares, de ciclo combinado o parques eólicos, pasando por la construcción de infraestructuras de transporte como aeropuertos o autopistas, las personas afectadas suelen organizarse en movimientos locales a menudo de oposición. Los motivos de esa oposición pueden ser diversos. En algunos casos, como por ejemplo en la Plataforma No a la MAT, o la Plataforma #canariassinpetroleo, o la Plataforma en Defensa de les Terres del Sénia, se trasciende el impacto local y se crea el nexo con el tipo de modelo energético impuesto desde intereses externos.

Las plataformas *antifracking* son ilustrativas de ello. Ante el auge de la prospección de combustibles no convencionales en el Estado español, diversas plataformas en las zonas susceptibles de recibir proyectos de este tipo se están articulando para impedirlo. El *fracking* o fractura hidráulica consiste en inyectar en formaciones geológicas de baja permeabilidad, normalmente pizarras o esquistos, productos químicos con agua y arena a elevadas presiones, para fracturar las rocas y extraer el gas o petróleo. Se pretende así acceder a nuevas reservas de estos escasos recursos pero sin atender a los impactos ambientales de esta técnica, que implica el uso de sustancias tóxicas que contaminan las aguas freáticas y el suelo, como ya ha sido estudiado en distintas investigaciones en Estados Unidos. Se evidencia así una falta de visión que implica perpetuar un modelo caduco basado en la dependencia de combustibles fósiles. El movimiento *antifracking* prolifera especialmente en las zonas donde están siendo exploradas posibles formaciones de gas de esquisto.

En suma, distintos factores como los atendidos en este capítulo suelen actuar en el tiempo como contrapeso a la influencia en las medidas gubernamentales de los *lobbies* corporativos, a la lógica de los partidos en el poder y a determinados vaivenes políticos que afectan la coherencia temporal. Se desprende de lo antedicho, que un mayor esfuerzo del sistema educativo en términos de globalidad y energía, y que el fortalecimiento y despliegue de los movimientos sociales por la justicia energética, entre otros factores, podrían forzar a un acuerdo de Estado entre poderes legítimos con el fin de tomar a largo plazo la senda de un modelo energético que sea compatible con el buen vivir de todas las personas.

CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES PARA LA CPD

Como indican buena parte de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, el modelo energético español es *grosso modo* un "no-modelo" lo que sugiere, desde la perspectiva del desarrollo humano cosmopolita, que el control sobre incoherencias con las políticas del desarrollo se sitúa, las pocas veces que existen, en la periferia de las medidas.

La regulación energética española parece caracterizarse por los siguientes elementos: 1) el predominio de los intereses de un oligopolio de grandes empresas; 2) opacidad en la asignación de costes y rentas del modelo energético; 3) visión cortoplacista estrechamente vinculada a intereses partidarios; 4) una mirada ideologizada no sistémica, que conlleva a su vez dosis significativas de improvisación, inseguridad jurídica y errores de planteamiento. Todo ello ha derivado en un modelo energético que no responde a una estrategia de abastecimiento de la demanda centrada en el interés general de la ciudadanía y la sostenibilidad social, ambiental y económica global. Aunque hay matices en la intensidad en que esto se ha producido durante los gobiernos alternativos del Partido Socialista y el Partido Popular, la crisis y la cooptación del Estado han conducido en la actualidad a una expresión extrema de lo antes señalado.

Como consecuencia, el sector de la energía en España parece haberse convertido en un ámbito de especulación y enriquecimiento para un reducido grupo de grandes empresas que concentran la generación, distribución y comercialización y negocian los contratos de provisión de combustibles convencionales con aquellos países que les ofrecen mayor rentabilidad sin la utilización sistemática de salvaguardas sociales ni ambientales. Así, se utilizan de forma alterna y arbitraria medidas pro-mercado con medidas de ayuda a grandes empresas, dejando en un lugar secundario a la ciudadanía española, en la que empieza a producirse el fenómeno de la pobreza energética, y se ignora por completo a terceros si se encuentran fuera de las fronteras. Por lo cual, si la regulación ha sido secuestrada por los intereses de una "élite extractiva" público-privada, los impactos que el sistema energético español pueda ocasionar en países terceros o sobre futuras generaciones son obviados, y las únicas medidas tanto públicas como privadas para contrarrestarlos pasan por: declaraciones gubernamentales sin cumplimiento en los foros internacionales sobre el potencial de las renovables, mientras se desmantela el sector renovable español a golpe de normativas; dispositivos mercadotécnicos ejecutados por los departamentos de comunicación de las grandes transnacionales

energéticas españolas; acciones aisladas de cooperación al desarrollo (algunas polémicas como el caso de la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a iniciativas de Repsol en el Ecuador³⁵); o por la falta de interés, delegacionismo, e incluso la negación de la existencia de los impactos.

Por si esto fuera poco, los tres grupos de actores entrevistados (sociales, expertos y gubernamentales), aunque con matices, saben de la existencia de los pasivos socioambientales exteriores del modelo energético. Sin embargo se trata de un conocimiento nebuloso, con poco rigor, en particular por lo que a la responsabilidad exterior del modelo energético se refiere. Hay lagunas de los efectos “enchufes a fuera”. La mayoría señala el cambio climático producido por las emisiones de CO₂. Sin embargo este vínculo es mucho más difuso cuando se plantean cuestiones como el acaparamiento energético, la vulneración de derechos humanos y laborales o la debilidad de los mecanismos de participación en la toma de decisiones de las comunidades afectadas en algunos de los principales países suministradores de fuentes de energía.

Esta situación se debe, por una parte, a que existe la tendencia a acotar el modelo energético como si se tratara de un asunto básicamente doméstico, es decir, circunscrito a factores y avatares internos; y por otra, se concibe desde una perspectiva individualista, compartimentada, estanca y economicista, que no vincula la realidad española con las complejidades y conflictos de los países con los que se establecen relaciones de dependencia energética.

Un dato a considerar es la inexistencia de diagnósticos oficiales sobre los impactos socioambientales del modelo energético español en terceros países como los que sí existen en otros Estados, como es el caso de Reino Unido. En este sentido cabe destacar no solo la necesidad de desarrollar dicho diagnóstico, sino la de mejorar la receptividad y el argumentario esgrimido por los diferentes agentes clave, cuando se les interpela en relación a los impactos socioambientales del modelo energético español.

La conclusión central es que no existe atisbo alguno de coherencia entre el modelo energético español y el desarrollo del buen vivir en los países empobrecidos. En ninguna de sus dimensiones analizadas, salvo las derivadas de la presión de algunos movimientos sociales emergentes. Los ingresos por exportación de petróleo, gas, carbón, uranio y agrocombustibles suelen ingresar en las arcas de élites corruptas en los países de los que importa la economía española, y por lo tanto ser utilizados para fines distintos al buen vivir de sus poblaciones, incluso opuestos. Los valores, los instrumentos y las capacidades presentes en el Gobierno español en materia de CPD aplicada a gobernanza energética brillan por su total ausencia.

³⁵ “La Agencia Española de Cooperación financia la anticooperación petrolera en Ecuador: Repsol YPF” (12/12/2011): <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=141154> (fecha de consulta: 24/07/2013).

Para revertir la actual situación y establecer la senda hacia un grado satisfactorio de coherencia de políticas, se recomiendan las siguientes medidas:

- Política energética con carácter de Pacto de Estado, coherente no solo en sí misma sino con la política ambiental y de desarrollo.
- Fin del déficit de tarifa a través de una decisión política que reconozca el impacto de las anteriores decisiones políticas erradas y suponga una salida pragmática y que minimice los daños para empresas y consumidores/as. Desarrollo de una auditoría energética que revele los costes reales de la generación de energía para los diferentes sectores productores.
- Establecimiento de un marco general con delimitación concreta de las competencias de cada administración en materia energética, orientado fundamentalmente por la solidaridad interregional y en el que se establezcan mecanismos eficaces de coordinación entre las distintas administraciones para garantizar la coherencia entre las políticas energética, ambiental y de desarrollo. Algunos pasos inmediatos son:
 - Recuperar e incrementar el apoyo a las energías renovables y la eficiencia energética. Especialmente orientándolas hacia el autoconsumo y la generación distribuida, en detrimento de la centralización energética.
 - Descarbonizar la economía. Incrementar los esfuerzos destinados a la lucha contra el cambio climático (siendo adicionales a la AOD). Eliminar las subvenciones del carbón y a los combustibles fósiles en general. Promover el comercio de ciclo corto, especialmente en la alimentación.
 - Garantizar la participación española en espacios internacionales relacionados con las agendas de energía, medio ambiente y desarrollo, con una visión cosmopolita, orientada a la sostenibilidad, propositiva y que priorice el bienestar social a medio y largo plazo frente a los intereses económicos inmediatos de unas pocas empresas.
 - Desarrollar protocolos de obligado cumplimiento con países proveedores de fuentes de energía que contribuyan a garantizar el cumplimiento de los derechos humanos, y fomentar la equidad de género y condiciones de empleo digno.
 - Exigir capacidades formativas en materia de energía a los políticos/as con vinculación en este ámbito.
 - Promocionar la EpD como enfoque para trabajar en materia de energía, derechos humanos y equidad de género a lo largo de los ciclos educativos obligatorios.
 - Fomentar políticas de I+D+i centradas en renovables, ahorro, movilidad, edificación y redes eléctricas inteligentes.

- Fomentar políticas de investigación sobre las presiones socioambientales ejercidas sobre el exterior con el fin de integrarlas y reducir la anticooperación española; con atención a los impactos diferenciados para mujeres y hombres generados por el actual modelo de importación.
- Reconocer formalmente el Derecho Humano a la Energía Limpia. Para ello es importante la colaboración entre movimientos ecologistas y organizaciones de desarrollo, así como voluntad política para afrontar los retos sociales, económicos y ambientales vinculados a la promoción del acceso universal a energía limpia.
- Incorporar la soberanía energética de los pueblos como pilar de la política energética en el ámbito nacional e internacional.

ANEXO.

RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS

- M^ª Teresa Martín Crespo (jefa de área de Medio Ambiente, AECID).
- Ladislao Martínez (experto en sistema eléctrico y energía, ATTAC-ECoo).
- Laia Ortiz (Comisión Energía del Congreso, diputada de ICV).
- Comisión Nacional de la Energía-CNE.
- Carlos Martínez (responsable del Departamento de Medio Ambiente, CCOO).
- Ana Etchenique (vicepresidenta, Confederación de Consumidores y Usuarios-CECU).
- Miquel Ortega (coordinador español de OCEAN 2012, ENT, ODG [pesca y energía]).
- Pablo Cotarelo (experto energía, *fracking* y clima, Ecologistas en Acción).
- Alicia Montalvo Santamaría (directora de la División de Infraestructuras, Medio Ambiente, Energía y TICs, ICEX).
- Alfonso Janeiro Díez (jefe del Departamento de Infraestructuras y Medio Ambiente, ICEX).
- José Ignacio Pérez Arriaga (Instituto Investigación Tecnológica, Universidad Pontificia de Comillas, director de la Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad, Universidad Pontificia de Comillas, profesor visitante en el MIT, miembro de la Real Academia Española de Ingeniería).
- Marisa Olano y Sofía Martínez Martínez (Instituto para la Diversificación y el Ahorro de Energía-IDAE, Departamento de Relaciones Internacionales).
- Antonio Cerrillo (responsable de temas ambientales, La Vanguardia).
- Subdirección General de Relaciones Energéticas Internacionales, Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- Marta Victoria Pérez (Observatorio Crítico de la Energía).
- Alfons Pérez (energía, UE, acaparamiento, ODG).
- Ana Pintó y Eduardo González (Subdirección General de Coordinación de Acciones frente al Cambio Climático, Oficina Española de Cambio Climático).

- José Vicente Barcia, Héctor Cuenca y Yolanda Picazo (Plataforma por un Nuevo Modelo Energético).
- Héctor del Prado (responsable Amigos de la Tierra).
- Rodrigo Irurzún (responsable energía, Ecologistas en Acción).
- Raquel Montón (responsable energía, Greenpeace).
- Raquel García Monzón (responsable energía, WWF/Clima).
- Teresa Ribera (directora ejecutiva de Isofotón y ex Secretaria de Estado de Cambio Climático).
- Joan Martínez Alier (ecología política, UAB-ICTA).
- Jesús Ramos (energía, UAB-ICTA).
- Emilio Menéndez (profesor honorario, departamento de Ecología, área de trabajo de Energía, Sociedad y Medio Ambiente, Universidad Autónoma de Madrid).

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (2009): *La maldición de la abundancia. Del petróleo a la minería a gran escala*, Abya-Yala, Quito.
- AmChamSpain (2012): *Spain 2020: La política energética como palanca de crecimiento*.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2011): *Resolución Aprobada por la Asamblea General 65/151*, Año Internacional de la Energía Sostenible para Todos.
- Auty, Richard (2002): *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*, Routledge.
- Carpintero, Óscar (2004): *El metabolismo económico de España: Flujos de energía, materiales y huella ecológica (1955-2000)*, Colección Economía vs Naturaleza, Fundación César Manrique, Lanzarote.
- Carpintero, Óscar; y Naredo, José Manuel (2004): "El metabolismo de la economía española", en Halweil, Brian y Mastny, Lisa (dir.): *La situación del mundo 2004: La sociedad de consumo. Informe anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible*, Fuhem-Icària, Barcelona, pp. 321-349.
- Comisión Europea (2012): *Energizing Development: Commission's new initiative to help achieve energy access for all by 2030*.
- Comisión Europea (2013): *Libro Verde. Un marco para las políticas de clima y energía en 2030*, Bruselas.
- Comisiones Obreras (2010): *Reflexiones para una política energética en España*.
- Cotarelo, Pablo; Llistar, David; Pérez, Alfons; Guillamon, Àlex; Campuzano, María; y Berdié, Lourdes (2014): "Definiendo la soberanía energética (de los pueblos)", en *El Ecologista*, nº 81.
- Folgado, José (2003): "La política energética en España", monografía del ICE: *25 años de Constitución Española*, nº 811, pp. 29-33.
- Guillamon, Àlex y Acosta, Alberto (2011): *Colonialismos del siglo XXI: negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*, Icaria, Barcelona.

- IPADE (2008): *Diagnóstico sobre el contexto teórico de transversalización de la Educación Ambiental en el currículo de Primaria*, documento de trabajo.
- IPADE (2011): *Pobreza y medio ambiente: tenemos mucho por hacer*.
- Jiménez, Ana (2012): *Acción social de las empresas del sector energético presentes en el IBEX35*, Centro de Investigación de Economía y Sociedad, CIES, nº 94, Barcelona.
- Llistar, David (2009): *Anticooperación*, Icaria, Barcelona.
- MAGRAMA (2012): *Inventario de gases de efecto invernadero de España. Edición 2013 (serie 1990-2011). Sumario de resultados*, Oficial, Madrid.
- Martínez-Alier, Joan (2005): *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Icaria, Barcelona.
- MINETUR (2011): *Planificación energética indicativa según lo dispuesto en la Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible*.
- MINETUR (2012): *La energía en España 2011*.
- Moreno, Ana; Uriarte, Luis Miguel; y Topa, Gabriela (2010): *La responsabilidad social empresarial. Oportunidades estratégicas organizativas y de recursos humanos*, Pirámide, Madrid.
- Naciones Unidas (2011): *Resolución Aprobada por la Asamblea General 65/151*. Asamblea General de Naciones Unidas.
- Observatorio de Energía y Sostenibilidad en España (2012): *Informe 2012 de Energía y Sostenibilidad en España*, Cátedra BP de Energía y Sostenibilidad, Universidad Pontificia de Comillas.
- Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (2012): *La responsabilidad social corporativa en las memorias anuales de las empresas del Ibex35*, análisis del Ejercicio 2011.
- Onega, María Jesús (2003): "Reflexiones sobre la liberalización energética en España (I). Hitos y beneficios de la liberalización", en *Boletín Económico de ICE*, nº 2782.
- Pérez-Arriaga, José Ignacio (2005): *Libro Blanco sobre la reforma del marco regulatorio de la generación eléctrica en España*.
- Romero, Cote y Barcia, José V. (2013): "Autoconsumo y soberanía energética", en *El Ecologista*, nº 76.
- Secretaría de Estado de Energía, MINETUR (2013): *La energía en España 2012*, oficial, Madrid, p. 334.

SOBRE LA PLATAFORMA 2015 Y MÁS



La Plataforma 2015 y más es una agrupación de organizaciones que promueve la participación ciudadana y la movilización social para demandar políticas coherentes con el desarrollo para todos los pueblos.

Defiende propuestas que dignifican a todas las personas en un mundo global que requiere de políticas globales que respeten y defiendan sus derechos. Y para que esto ocurra es necesario conocer la realidad, investigar las causas de la pobreza –y no sólo sus consecuencias– y la desigualdad, y ejercer presión política sobre los poderes públicos y organismos internacionales, de forma pacífica, propositiva y dialogante.

Fruto del trabajo de investigación y estudios de la Plataforma 2015 y más nació la **Editorial 2015 y más** donde, de manera independiente, se difunden y distribuyen los textos propios de nuestra actividad.

La divulgación de estos textos de análisis y propuestas para luchar contra la pobreza y construir un auténtico mundo en desarrollo se hace en torno a tres series temáticas:

- **El mundo en desarrollo** (agenda internacional de desarrollo y contexto global).
- **La política de desarrollo** (análisis de políticas de desarrollo y sistema de cooperación).
- **Las personas en el desarrollo** (participación de las organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales).

A su vez, la Editorial 2015 y más presenta tres colecciones en las que aborda los temas que nos preocupan:

- **Títulos**
- **Cuadernos**
- **Papeles** (en formato digital)



El modelo energético español

Un análisis desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo

La energética es una de las políticas con mayor importancia para el análisis de la coherencia de políticas para el desarrollo. En el caso español explican esta importancia factores como su elevado impacto ambiental tanto en los países suministradores como en el propio territorio, sus impactos sociales y económicos, su influencia en la toma de decisiones en otras políticas, su carácter parcialmente transferido en el marco de la Unión Europea, la complejidad en la construcción de su modelo energético, su sistema de precios, su influencia en el creciente problema de la pobreza energética, o su enorme dependencia de fuentes energéticas externas y altamente contaminantes. Estos rasgos y efectos de la política energética evidencian también que se trata de un ámbito de análisis necesario, apasionante y extremadamente complejo.

El presente trabajo aborda un análisis del modelo energético español desde la perspectiva de sus implicaciones para el desarrollo. Para ello disecciona el metabolismo socioenergético español, analiza el papel de los principales actores en el diseño e implementación de este modelo y apunta a los principales cuellos de botella que hacen de él un modelo desvinculado del compromiso con la sostenibilidad ambiental y los derechos humanos. Frente a estas limitaciones y desde la perspectiva del desarrollo, el texto propone una serie de recomendaciones que abarcan desde la construcción de un Pacto de Estado en torno a un modelo energético coherente con la política ambiental y de desarrollo, hasta la incorporación de la soberanía energética de los pueblos como pilar de la política energética en el ámbito nacional e internacional.

