Evolución reciente de la regulación y del regulador energético en España

Autores:

Gloria Mármol Acitores, Subdirección de Regulación Económico-Financiera y Precios Regulados, Dirección de Energía - Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)

Ismael Bahillo Santoyo, Subdirección de Regulación Económico-Financiera y Precios Regulados, Dirección de Energía - Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)

Resumen:

El presente artículo analiza la evolución reciente de la regulación energética en España, con especial atención a los cambios institucionales y normativos introducidos a partir de la aprobación del Real Decreto-ley 1/2019. Se examina el nuevo reparto competencial entre el Gobierno y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, así como el desarrollo de las principales circulares regulatorias en los sectores eléctrico y gasista. Asimismo, se valoran los efectos económicos y regulatorios del nuevo marco y los retos pendientes en un contexto marcado por la transición energética, la descarbonización y la necesidad de garantizar señales adecuadas de eficiencia y estabilidad regulatoria.

Palabras clave:

Regulación energética, CNMC, Real Decreto-ley 1/2019, reguladores sectoriales, circulares regulatorias, mercados energéticos, Unión Europea.

Códigos JEL:

Q4, Q48, L94, L95, D47

1. Introducción.

La regulación del sector energético ha experimentado en los últimos años una transformación profunda, impulsada por la necesidad de adaptar los marcos normativos a un contexto de transición energética, descarbonización, digitalización y empoderamiento del consumidor. En este proceso, los reguladores nacionales han asumido un papel cada vez más relevante, no sólo como garantes del correcto funcionamiento de los mercados, sino también como actores clave en la implementación de políticas energéticas europeas.

En España, el Real Decreto-ley 1/2019 (España, 2019) marcó un punto de inflexión al redefinir el reparto competencial entre el Gobierno y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), otorgando a esta última nuevas funciones normativas. Esta reforma respondió a la necesidad de adecuar el marco español a las exigencias del derecho comunitario, que reclama reguladores independientes, técnicamente capacitados y dotados de competencias efectivas para supervisar y desarrollar los mercados energéticos (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2009).

Este artículo examina la evolución reciente de la regulación energética en España desde la aprobación del Real Decreto-ley 1/2019, analizando el nuevo reparto competencial entre el Gobierno y la CNMC y el despliegue normativo llevado a cabo mediante la aprobación de circulares regulatorias. Sobre esta base, se aborda la consolidación institucional de la CNMC como regulador independiente, los principales impactos regulatorios y económicos derivados del nuevo marco y, finalmente, los desafíos pendientes y prioridades de la agenda regulatoria futura, en un contexto marcado por la creciente integración europea de los mercados energéticos y los objetivos de la transición energética.

2. Contexto histórico y normativo previo al Real Decreto-ley 1/2019

La regulación del sector energético en España experimentó su transformación más significativa a partir de la liberalización iniciada en la década de 1990, en consonancia con las primeras directivas comunitarias sobre el mercado interior de la electricidad (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 1997) y del gas natural (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 1998).

El punto de inflexión normativo lo constituyó la aprobación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, *del Sector* Eléctrico (España, 1997), que transpuso en España la Directiva 96/92/CE, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, abriendo la competencia en actividades como la generación y la comercialización eléctricas y promoviendo el acceso de terceros a las redes de transporte y distribución. De forma análoga, la liberalización en el ámbito del gas y los hidrocarburos quedó regulada por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, *del Sector de Hidrocarburos* (España, 1998), que abrió el mercado gasista a la competencia en el aprovisionamiento y la comercialización, garantizando el acceso no discriminatorio a las infraestructuras gasistas. Este conjunto normativo marcó el inicio de una nueva etapa en la historia del sistema energético español, caracterizada por la apertura de los mercados, la competencia y la separación de actividades.

Para gestionar esta transición hacia un mercado liberalizado, se creó en 1995 la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional (CSEN), como primer ente regulador específico del sector eléctrico, con el objetivo de velar por la objetividad y transparencia del funcionamiento del sistema eléctrico y supervisar los inicios de la liberalización del sector (López Milla, 1999).

Sin embargo, la pronta ampliación del impulso liberalizador al sector de los hidrocarburos motivó una reconfiguración institucional. Así, hacia finales de la década, la CSEN dio paso a la Comisión Nacional de Energía (CNE), con un ámbito regulatorio más amplio que abarcaba la electricidad, el gas natural y los hidrocarburos líquidos (Serrano González, 2009). La creación de la CNE reflejó la convergencia hacia el modelo europeo de reguladores sectoriales especializados, dotados de independencia funcional frente al Gobierno.

Durante los años finales del siglo XX y la primera década del XXI, el marco legal definió las reglas del juego: la Ley 54/1997 y la Ley 34/1998 establecían las bases para la liberalización, mientras la CNE ejercía funciones de supervisión, análisis y asesoramiento regulatorio. No obstante, la definición de elementos clave del sistema, tales como las metodologías retributivas de las actividades reguladas, los peajes de acceso, las condiciones técnicas, el acceso a las infraestructuras o la planificación de la red, dependía esencialmente del Gobierno, que ejercía sus competencias a través de la aprobación de reales decretos y órdenes ministeriales. Este esquema institucional combinaba un regulador técnico con una fuerte intervención estatal, lo que reflejaba los retos de gestionar una liberalización ordenada manteniendo la seguridad de suministro, la estabilidad financiera del sistema y la protección de los consumidores.

A medida que avanzaba la integración del mercado interior de la energía, las instituciones europeas fueron reforzando el principio de independencia regulatoria y la necesidad de dotar a los reguladores nacionales de competencias efectivas para decidir sobre las cuestiones económicas y técnicas esenciales. Las llamadas *segundas directivas energéticas* (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2003) profundizaron en la apertura de los mercados y en la separación efectiva de actividades, e impulsaron la cooperación transnacional entre autoridades reguladoras.

De forma paralela y en algunos casos incluso previa a este desarrollo normativo, se fueron configurando los principales foros europeos de coordinación regulatoria: el Consejo de Reguladores Europeos de Energía (CEER), creado en marzo de 2000 como plataforma voluntaria de intercambio entre reguladores nacionales, y posteriormente la Agencia para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), creada formalmente en 2011 con el objetivo de asegurar la aplicación coherente de las normas comunes y favorecer el desarrollo de un mercado energético europeo integrado.

A nivel nacional, un hito institucional relevante se produjo en 2013 cuando la Ley 3/2013, de 4 de junio, creó la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) mediante la fusión de varios organismos reguladores sectoriales, incluida la CNE, y la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), pasando a integrarse la supervisión en un regulador multisectorial (España, 2013). Sin embargo, en sus inicios la CNMC seguía sin contar con competencias normativas directas sobre los elementos económicos esenciales de los sistemas eléctrico y

gasista, lo que limitaba su capacidad para definir el marco regulatorio de forma autónoma, manteniéndose muchos de los actos normativos bajo responsabilidad del Gobierno.

Este modelo institucional e instrumental no estaba alineado con las obligaciones derivadas del marco europeo integrado en el llamado Tercer Paquete Legislativo, constituido por las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, junto con sus reglamentos asociados. Estas normas exigían la existencia de reguladores energéticos independientes, dotados de autonomía funcional y jurídica, recursos suficientes y capacidad real para fijar o aprobar las metodologías de peajes de acceso a las redes y las metodologías retributivas aplicables a las actividades reguladas, así como para definir las condiciones de acceso de terceros a las infraestructuras y supervisar el cumplimiento de la separación de actividades (*unbundling*).

Asimismo, imponían a los Estados miembros garantizar que las autoridades reguladoras dispusieran de competencias para supervisar el funcionamiento de los mercados mayoristas y minoristas de electricidad y gas, controlar el comportamiento de los agentes, detectar posibles restricciones de competencia, y actuar frente a prácticas abusivas o discriminatorias. A ello se añadía la necesidad de dotarlas de poderes efectivos de supervisión, investigación y sanción, capacidad para resolver conflictos entre agentes, proteger a los consumidores y cooperar activamente con ACER, con el fin de garantizar una aplicación coherente de las normas y favorecer un mercado interior de la energía integrado, competitivo y basado en reglas comunes (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2009).

Ante esta situación, en el mes de enero de 2019 se aprobó el Real Decreto-ley 1/2019, una reforma destinada a redefinir el reparto competencial entre el Gobierno y la CNMC y dar cumplimiento efectivo a las obligaciones del derecho comunitario en materia de independencia y capacidades regulatorias (España, 2019). Este nuevo marco inauguró una etapa distinta en la gobernanza regulatoria energética, cuyo alcance se analiza en el apartado siguiente.

3. El Real Decreto-ley 1/2019: nuevas competencias y reparto regulatorio

El Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, *de medidas urgentes para adecuar las competencias de la CNMC a las exigencias del derecho comunitario* (España, 2019), supuso un punto de inflexión en la gobernanza regulatoria del sector energético español. Esta norma fue aprobada por el Gobierno y convalidada por el Congreso poco después, integrándose sus disposiciones en las leyes sectoriales de referencia. En concreto, el Real Decreto-ley 1/2019 modificó cuatro leyes principales: la Ley 3/2013, de 4 de junio, *de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, *del sector de hidrocarburos,* la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, *del Sector Eléctrico,* y la Ley 18/2014, de 15 de octubre, *de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*, la cual establecía ciertos parámetros retributivos temporales.

Las novedades introducidas por este Real Decreto-ley se pueden agrupar en dos aspectos: un mecanismo de cooperación institucional entre el Gobierno y el regulador, y nuevas competencias normativas y decisorias atribuidas a la CNMC en materias económicas clave. Ambos aspectos se desarrollan a continuación.

En primer lugar, para respetar el marco constitucional español, que reserva al Estado las bases del régimen energético (España, 1978), y al mismo tiempo dar cumplimiento al Tercer Paquete Legislativo, el Real Decreto-ley 1/2019 articuló un procedimiento que garantiza la independencia de la CNMC en la aprobación de sus circulares normativas, pudiendo el Gobierno emitir orientaciones de política energética mediante orden ministerial (Calancha, 2019). Dichas orientaciones recogen las prioridades estratégicas del país en materia energética (seguridad de suministro, sostenibilidad económica y ambiental, lucha contra el cambio climático, etc.), que el regulador debe tener en consideración al elaborar circulares normativas en materias clave.

El procedimiento articulado establece que, antes de aprobar una circular, la CNMC debe someterla a informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico sobre su adecuación a las orientaciones de política energética. Si surgieran discrepancias importantes, ambas partes deben intentar llegar a un acuerdo en una Comisión de Cooperación paritaria. Finalmente, si hay entendimiento, la circular indicará que se adopta "*de acuerdo con las orientaciones*" del Ministerio. Por el contrario, en caso de persistir el desacuerdo, la CNMC puede aprobar la circular indicando que actúa "*oído el Ministerio*", es decir, tras haber considerado sus comentarios, prevaleciendo así la posición del regulador (España, 2019). Por tanto, la CNMC conserva plena autonomía para tomar la decisión final. Este esquema innovador busca equilibrar la independencia regulatoria con la necesaria coordinación con el Gobierno en materia energética.

En segundo lugar, el Real Decreto-ley 1/2019 asigna al regulador funciones de carácter normativo y decisorio sobre prácticamente todos los aspectos económicos regulados de los sectores eléctrico y gasista, lo que constituye el verdadero núcleo de esta norma. Concretamente, a través de la modificación de las correspondientes leyes sectoriales, se establece que la CNMC tenga la competencia de aprobar, mediante circulares, las siguientes materias principales (España, 2019):

- **Metodologías de retribución de redes energéticas:** una de las modificaciones más significativas fue atribuir a la CNMC la potestad de determinar la metodología de cálculo, los parámetros retributivos (incluyendo la tasa de retribución financiera de las instalaciones con derecho a retribución a cargo del sistema, los valores unitarios de inversión y de operación y mantenimiento, y la vida útil regulatoria de las instalaciones), la base regulatoria de activos y la remuneración anual de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, así como de las actividades de regasificación, transporte y distribución de gas natural (excluyendo los almacenamientos subterráneos).

  Adicionalmente, se otorgó a la CNMC la competencia de fijar la retribución reconocida al Operador del Sistema Eléctrico (Red Eléctrica de España) y al Gestor Técnico del Sistema Gasista (Enagás GTS), incluyendo el desarrollo de sus metodologías de cálculo.

  El Real Decreto-ley introdujo, no obstante, ciertos contrapesos. Por un lado, dispuso que la tasa de retribución financiera no podrá exceder del límite máximo que se establezca por ley para cada periodo regulatorio, si bien prevé que la CNMC pueda superarlo de forma excepcional, de manera motivada y previo informe del Ministerio, en casos debidamente justificados.

Por otro lado, se articuló un régimen transitorio conforme al cual las nuevas metodologías retributivas no resultarían de aplicación hasta el inicio del siguiente regulatorio completo, con el fin de asegurar una transición ordenada. En el ámbito eléctrico, dicho periodo abarca los años 2020-2025, mientras que en el sector gasista se extiende de 2021 a 2026.

- **Peajes de acceso a las redes:** el Real Decreto-ley fue claro en delimitar las competencias: la CNMC asume la potestad de aprobar la metodología de cálculo, la estructura y los valores de los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, así como a las infraestructuras de regasificación, transporte y redes locales de gas natural. Por su parte, corresponde al Ministerio definir la estructura, la metodología y los valores de los cargos de los sistemas eléctrico y gasista, así como los cánones de acceso a los almacenamientos subterráneos básicos de gas.

  Los peajes son los importes destinados a cubrir los costes propios de las actividades reguladas de red (infraestructuras y servicios técnicos necesarios para que la energía llegue a los consumidores). Por su parte, los cargos son los importes destinados a financiar costes de política energética, no asociados a las redes, tales como la retribución específica de renovables, cogeneración y residuos, los extracostes de los sistemas extrapeninsulares, y el déficit tarifario histórico, entre otros.

  Con este nuevo esquema, la factura final de acceso de los consumidores queda dividida entre peajes regulados por la CNMC y cargos fijados por el Gobierno, estableciéndose que ambos deben coordinarse para entrar en vigor simultáneamente.

- **Acceso y conexión a las redes:** se confiere a la CNMC la facultad de regular la metodología y las condiciones de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución, tanto eléctricas como gasistas. Esto incluye fijar mediante circular los criterios económicos para la conexión, los criterios de evaluación de la capacidad disponible, los motivos admisibles de denegación, el contenido de las solicitudes, permisos y contratos de acceso, así como las obligaciones de publicidad y transparencia de la información relevante.

  En términos prácticos, esto abarca, por ejemplo, la normativa para gestionar las solicitudes de acceso de nuevas centrales de generación renovable que quieran conectarse a la red eléctrica o de nuevos consumidores industriales que demanden acceso a un gasoducto, de forma que se garantice objetividad y no discriminación en la asignación de capacidad de red.

- **Reglas de funcionamiento de los mercados organizados:** otra competencia relevante asignada a la CNMC fue la de aprobar las reglas de funcionamiento de los mercados organizados de energía en aquellos aspectos que, conforme al derecho comunitario, corresponden al regulador nacional.

En el caso del mercado eléctrico mayorista, esto incluye la aprobación de normas sobre el funcionamiento del mercado diario e intradiario de producción, la gestión de desvíos, y los servicios de ajuste y operación del sistema, en coordinación con los códigos de red europeos.

En síntesis, el regulador diseña el marco operativo de los mercados energéticos, garantizando su correcto funcionamiento competitivo, mientras que el Gobierno conserva herramientas para situaciones excepcionales o de planificación estratégica.

- **Supervisión de planes de inversión, inspección y sanción:** el Real Decreto-ley 1/2019 añadió a la Ley 24/2013 la función de la CNMC de hacer seguimiento de los planes de inversión de Red Eléctrica de España y emitir un informe anual al Ministerio evaluando su adecuación al plan de desarrollo de la red a nivel comunitario. Asimismo, la CNMC debe enviar sus resultados de supervisión a ACER para contribuir a la planificación a nivel europeo.

  En materia de inspección y sanción, se ajustó la atribución de la potestad sancionadora para alinearla con el nuevo reparto competencial, permitiendo que la CNMC ejerza de forma efectiva sus funciones en las materias regulatorias que pasan a estar bajo su responsabilidad. En este sentido, se refuerza la capacidad del regulador para instruir y resolver procedimientos sancionadores relacionados con ámbitos como los peajes de acceso y su correcta aplicación, la obtención indebida de retribución regulada mediante la aportación de información incorrecta o distorsionada, el incumplimiento de las obligaciones técnicas de mantenimiento de las instalaciones eléctricas o gasistas, o las interrupciones injustificadas del suministro.

  Este ajuste del marco sancionador acerca el modelo español al estándar europeo, en el que los reguladores nacionales disponen de poderes efectivos para garantizar el cumplimiento de las reglas del mercado energético.

Como se ha señalado anteriormente, el Real Decreto-ley 1/2019 estableció un régimen transitorio para un traspaso ordenado de funciones. Específicamente, se dispuso que las nuevas metodologías de retribución y peajes aprobadas por la CNMC no se aplicarían antes del 1 de enero de 2020, respetándose así los periodos regulatorios en curso.

En definitiva, la reforma de 2019 asignó al regulador energético español la potestad normativa en materias clave como las retribuciones, los peajes de acceso, el régimen de acceso y conexión a las redes, determinadas reglas de mercado y la supervisión económica, dotando así a la CNMC de funciones equiparables a las que ya ejercían sus homólogos europeos. A su vez, el Gobierno retuvo competencias de carácter estratégico, tales como la definición de orientaciones de política energética, la fijación de límites de rentabilidad por ley, la determinación de los cargos del sistema y la regulación de la seguridad de suministro, manteniendo la tutela última de la política energética global. Este nuevo reparto competencial abrió paso a una intensa actividad regulatoria por parte de la CNMC en los años siguientes, materializada en la aprobación de numerosas circulares que han dado forma al marco regulatorio energético vigente.

4. Las circulares regulatorias: instrumento clave del nuevo modelo

Tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 1/2019, la CNMC puso en marcha un intenso plan de trabajo regulatorio para ejercer las nuevas competencias que le habían sido atribuidas. En los meses posteriores a la reforma, la Comisión sometió a consulta pública un amplio

conjunto de proyectos de circulares que abarcaban las principales materias económicas y técnicas de los sectores eléctrico y gasista. Durante la segunda mitad de 2019 y a lo largo de 2020 y 2021, la CNMC aprobó la mayor parte de estas circulares, configurando el armazón normativo que articula actualmente el funcionamiento de ambos sistemas.

Las circulares constituyen disposiciones de carácter general cuyo contenido es vinculante para los sujetos regulados. Su finalidad es desarrollar metodologías, criterios técnicos y reglas económicas en el ámbito de las competencias atribuidas al regulador. Desde el punto de vista jurídico, se trata de normas reglamentarias dictadas por un organismo independiente, sujetas a control de legalidad y a un procedimiento específico de elaboración.

Dicho procedimiento se articula, con carácter general, a través de la aprobación inicial del proyecto de circular por el Consejo de la CNMC, la apertura de una consulta pública dirigida a los agentes y partes interesadas, la solicitud de informe al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico sobre su adecuación a las orientaciones de política energética, la emisión de un dictamen preceptivo del Consejo de Estado, y finalmente, la aprobación definitiva y publicación de la circular en el Boletín Oficial del Estado.

En determinados casos, antes de la aprobación inicial del proyecto de circular, la CNMC realiza consultas públicas preliminares, con el fin de recabar información técnica y económica de los agentes y contrastar alternativas regulatorias antes de definir la propuesta normativa. Adicionalmente, la CNMC publica una previsión anual de las circulares de carácter normativo en materia de energía cuya tramitación se prevé iniciar, lo que contribuye a mejorar la planificación regulatoria, la transparencia del proceso y la participación de los agentes.

A continuación, se analizan las principales circulares aprobadas por la CNMC, agrupadas por áreas de actuación, que conforman el núcleo del nuevo marco regulatorio establecido tras el Real Decreto-ley 1/2019.

Metodologías de retribución

Una de las áreas en las que la CNMC concentró su actividad normativa fue la definición de las metodologías de cálculo de la retribución de las actividades reguladas de red: transporte y distribución de energía eléctrica, y regasificación, transporte y distribución de gas natural.

En noviembre de 2019 la CNMC aprobó la Circular 2/2019, que estableció la metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera aplicable a dichas actividades (CNMC, 2019). Esta circular define la rentabilidad razonable de las actividades reguladas de redes mediante la utilización del Coste Medio Ponderado de Capital (*Weighted Average Cost of Capital*, WACC) como referencia metodológica. El WACC, ampliamente utilizado por los reguladores energéticos europeos, se calcula a partir del coste de los recursos propios y ajenos de las empresas, ponderados según su estructura financiera.

De acuerdo con esta metodología, la CNMC fijó la tasa de retribución financiera antes de impuestos para las actividades eléctricas de transporte y distribución en el 5,58% anual para el periodo regulatorio 2020-2025. En el sector gasista, la tasa resultante fue del 5,44% para transporte y regasificación, y del 5,83% para distribución, aplicables al periodo 2021-2026.

Estas tasas sustituyeron al esquema anterior, basado en la aplicación de un diferencial fijo sobre la rentabilidad del bono del Estado español a diez años.

Con posterioridad, la CNMC aprobó las circulares que desarrollan las metodologías de cálculo de la retribución de las actividades de redes. En el ámbito eléctrico, se aprobaron la Circular 5/2019, relativa a la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica, y la Circular 6/2019, relativa a la retribución de la actividad de distribución eléctrica. Asimismo, para la actividad de transporte de energía eléctrica se aprobó la Circular 7/2019, por la que se aprueban las instalaciones tipo y los valores unitarios de referencia de operación y mantenimiento por elemento de inmovilizado que se emplean en el cálculo de la retribución de las instalaciones de transporte.

En el sector gasista, se aprobaron la Circular 9/2019, sobre la retribución de las instalaciones de transporte de gas natural y de las plantas de GNL, y la Circular 4/2020, sobre la retribución de la distribución de gas natural. Adicionalmente, la Circular 8/2020 estableció los valores unitarios de referencia de inversión y de operación y mantenimiento aplicables al periodo regulatorio 2021-2026, así como los requisitos mínimos para las auditorías de inversiones y costes en las instalaciones de transporte de gas natural y plantas de GNL (CNMC, 2019; CNMC, 2020).

Las circulares que desarrollan las metodologías de cálculo de la retribución de las actividades de redes incluyen también mecanismos de incentivos para mejorar la calidad del suministro eléctrico, reducir pérdidas en redes y optimizar costes (Serrano, 2019). Asimismo, incluyen un incentivo económico denominado principio de prudencia financiera, en función del grado de endeudamiento de las empresas que desarrollan dichas actividades.

Estas nuevas metodologías retributivas se basan en los principios de objetividad, transparencia y eficiencia recogidos en las leyes sectoriales. En términos generales, y salvo para la distribución de gas cuya retribución se basa en un modelo por actividad y no por activos, la retribución reconocida a las empresas reguladas se estructura en tres componentes: (i) una retribución por inversión, calculada aplicando la tasa de retribución financiera correspondiente sobre el valor neto de los activos reconocidos; (ii) una retribución por operación y mantenimiento (O&M), usualmente determinada mediante valores unitarios de referencia por tipo de activo; y (iii), en su caso, incentivos o ajustes asociados a indicadores técnicos, como la continuidad de suministro o las pérdidas de red. Por ejemplo, la Circular 6/2019 incorpora un mecanismo de incentivo o penalización anual vinculado a los indicadores de continuidad de suministro en distribución eléctrica (CNMC, 2019).

Un elemento específico de las metodologías eléctricas es el tratamiento de los activos cuya vida útil regulatoria ha finalizado. Las circulares establecen que, una vez superada dicha vida útil, la retribución por inversión asociada al activo pasa a ser nula a efectos regulatorios. No obstante, para incentivar que las empresas prolonguen la vida de los equipos en servicio si es eficiente hacerlo, se prevé una retribución por extensión de vida útil para activos que continúen operativos tras el fin de su vida regulatoria, calculada como un por-

centaje del coste de operación y mantenimiento de dichos activos, conforme a los criterios definidos en la metodología.

Asimismo, las metodologías retributivas contemplan la posibilidad de reconocer determinadas inversiones singulares o proyecto piloto que aporten beneficio al sistema, previa evaluación específica. En particular, la Circular 6/2019 prevé que la CNMC pueda autorizar, con carácter excepcional y tras una evaluación coste-beneficio, la inclusión en la retribución de proyectos piloto en la actividad de distribución eléctrica, siempre que cuenten con informe favorable de la Dirección General de Política Energética y Minas. Esto permite retribuir, con carácter excepcional, proyectos innovadores en redes inteligentes o almacenamiento en la red de distribución, entre otros.

Cabe destacar que a finales de 2025 la CNMC aprobó la Circular 7/2025, que modifica la Circular 5/2019 por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica; y se aprueban las instalaciones tipo y los valores unitarios de referencia de inversión y de operación y mantenimiento por elemento de inmovilizado que se emplearán en el cálculo de dicha retribución para el periodo 2026-2031. Posteriormente, la CNMC aprobó la Circular 8/2025 por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica para el periodo 2026-2031, y la Circular 9/2025 por la que se modifica la metodología aprobada en la Circular 2/2019, y se establece la tasa de retribución financiera aplicable a las actividades de transporte, operación del sistema y distribución de energía eléctrica en el periodo regulatorio 2026-2031 en un 6,58%.

Por otra parte, la CNMC también ha intervenido en la regulación de la retribución de los operadores del sistema:

- En el ámbito eléctrico, la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, fijó la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico (Red Eléctrica de España, en su función de Operador del Sistema Independiente), posteriormente modificada mediante la Circular 1/2023, de 7 de febrero (CNMC, 2019; CNMC, 2023).
- Análogamente, en el sector gasista, la Circular 1/2020 estableció la metodología de retribución del gestor técnico del sistema gasista (Enagás GTS), que fue objeto de modificación mediante la Circular 2/2023. Adicionalmente, la Circular 6/2021 desarrolló el esquema de incentivos del gestor técnico del sistema y su afección a la retribución, posteriormente revisada por la Circular 3/2025 (CNMC, 2020; CNMC, 2021; CNMC, 2023; CNMC, 2025).

En general, las metodologías que se introducen en dichas circulares vinculan la retribución a costes acreditados, incluyendo incentivos por desempeño (por ejemplo, incentivos por resolución de restricciones técnicas en electricidad, o de eficiencia en la gestión de situaciones de congestión en el sector gasista).

Finalmente, la Circular 10/2021, de 20 de diciembre, establece por primera vez la metodología retributiva aplicable al operador del mercado eléctrico (OMIE) para aquellas funciones que la normativa europea atribuye directamente al regulador nacional (CNMC, 2021).

Peajes de acceso a las redes eléctricas y gasistas

Otro ámbito central del despliegue regulatorio tras el Real Decreto-ley 1/2019 ha sido la definición de la metodología de los peajes de acceso a las redes eléctricas y gasistas. Como se ha indicado anteriormente, la reforma encomendó a la CNMC la tarea de establecer la estructura, metodología y valores de los peajes de acceso, diferenciándolos de los cargos del sistema, cuya definición corresponde al Gobierno.

En el sector eléctrico, la CNMC aprobó la Circular 3/2020[1], de 15 de enero, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad (CNMC, 2020). Esta Circular define un nuevo esquema tarifario de acceso, basado en peajes por nivel de tensión, con un número fijo de periodos horarios para los términos de potencia y energía. En particular, se introdujo una estructura común de peajes para los consumidores conectados en baja tensión con potencia contratada igual o inferior a 15 kW, identificada como peaje 2.0TD, con tres periodos horarios para la energía (punta, llano y valle) y dos para la potencia (punta y valle) (MITECO, 2025). Bajo el esquema de peajes anterior, los consumidores podían elegir entre peajes sin discriminación horaria, con discriminación horaria en dos periodos en el término de energía (tarifa nocturna) o en tres periodos (tarifa supervalle) (CNMC, 2020).

Asimismo, se produjo una simplificación tarifaria en la media tensión: los peajes aplicables a suministros conectados a redes con tensión superior a 1 kV e inferior a 30 kV se unificaron, sustituyéndose los peajes 3.1A y 6.1 existentes hasta entonces por un único peaje, el peaje 6.1TD (CNMC, 2020).

La metodología de la Circular 3/2020 establece cómo repartir los costes de las redes de forma objetiva, transparente y no discriminatoria, siguiendo criterios de causación de costes. En esencia, los peajes resultantes se calculan en función de factores clave que inducen el coste en redes: la demanda en punta de cada usuario (por ello se introducen términos de potencia diferenciados) y su consumo en los distintos periodos horarios (términos de energía). Los distintos grupos tarifarios contribuyen según el uso relativo que hacen de la red en momentos de carga máxima (CNMC, 2020). Asimismo, se definen peajes específicos para determinados usos, como la recarga de vehículos eléctricos de acceso público, de acuerdo con los parámetros recogidos en la propia circular.

Aunque la Circular 3/2020 fue aprobada en el mes de enero de 2020, su aplicación efectiva quedó condicionada a la aprobación por parte del Gobierno de la metodología de cargos del sistema eléctrico. Ésta se estableció posteriormente mediante el Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo (España, 2021), entrando en vigor conjuntamente ambos componentes (peajes y cargos) el 1 de junio de 2021.

Desde ese momento, el precio final de acceso que pagan los consumidores se compone de la suma de un término de peajes, fijado por la CNMC, y un término de cargos, fijado por el Mi-

[1] Revisada por la Circular 1/2025, de 28 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifica la Circular 3/2020, de 15 de enero, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad.

nisterio. Con el fin de facilitar la comprensión, el Real Decreto 148/2021 estableció que la estructura de los cargos replicaría la estructura de los peajes en cuanto a segmentos tarifarios y periodos horarios (MITECO, 2025). Desde entonces, las comercializadoras deben desglosar en sus facturas la cuantía correspondiente a los peajes y a los cargos, dando cumplimiento a la transparencia exigida en el artículo 16 de la Ley del Sector Eléctrico.

En el sector gasista, el proceso y los principios metodológicos fueron similares. La CNMC aprobó la Circular 6/2020, de 22 de julio, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte, redes locales y regasificación de gas natural (CNMC, 2020). Esta circular unifica en un único marco metodológico los peajes de acceso a las principales infraestructuras del sistema gasista, sustituyendo al sistema anterior de peajes y cánones gasistas, establecido mediante diversas órdenes ministeriales dictadas al amparo del Real Decreto 949/2001. La nueva metodología de peajes gasistas cumple con el Reglamento (UE) 2017/460, relativo a la armonización de las estructuras tarifarias de transporte de gas, y define un sistema de asignación de costes basado principalmente en la capacidad contratada (potencia), complementado con términos asociados al consumo (energía). Es relevante destacar que, aunque no existe un reglamento europeo similar en el sector eléctrico, la CNMC toma en consideración los principios europeos para ambas circulares.

Aunque en el sistema gasista la mayoría de los costes regulados son de redes, el Ministerio conserva, al igual que en el caso eléctrico, la facultad de establecer cánones o cargos para aquellos servicios no directamente cubiertos por peajes. A partir de octubre de 2021 entró en vigor la nueva estructura de peajes de gas, la cual ha supuesto cambios moderados en la factura de acceso de los consumidores de gas, con algunos reequilibrios entre los términos fijos y variables y destacando, principalmente, la supresión de los peajes por nivel de presión.

Acceso y conexión de nuevas instalaciones

La integración masiva de energías renovables en el sistema eléctrico español y el auge de nuevas solicitudes de conexión a la red hicieron crítico modernizar el régimen de acceso y conexión. En base a las competencias definidas en 2019, y una vez el Gobierno aprobó el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, que regula los procedimientos administrativos para la solicitud y el otorgamiento de permisos de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, estableciendo plazos, garantías económicas y criterios de gestión de las solicitudes (España, 2020), la CNMC publicó la Circular 1/2021, por la que se establecen la metodología y las condiciones del acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica (CNMC, 2021). Esta circular desarrolla los criterios económicos y técnicos aplicables a la conexión de nuevas instalaciones de generación, en su mayoría renovables, a las redes, así como las obligaciones de información y transparencia de los gestores de red.

Entre los puntos clave de la Circular 1/2021 se incluyen los siguientes:

- **Criterios de capacidad y solvencia técnica:** se definen métodos para evaluar la capacidad disponible en las redes antes de otorgar un punto de acceso, de manera homogénea en todo el territorio. También se establecen motivos objetivos de denegación de acceso

(como, por ejemplo, falta de capacidad o impactos inasumibles en la seguridad del suministro) que el gestor de red debe justificar.

- **Criterios económicos de prelación:** la circular evita subastas económicas por capacidad y mantiene el principio temporal (*first come, first served* modulado con requisitos), pero incorpora la exigencia de garantías económicas progresivas para solicitar permisos, tal y como ya preveía el Real Decreto-ley 23/2020. Si bien esto último se reguló más detalladamente en el Real Decreto 1183/2020, la circular de la CNMC lo complementa estableciendo que, en igualdad de condiciones, las solicitudes se atienden por orden de registro, pero están sujetas al cumplimiento de los hitos temporales previstos por el Real Decreto-ley 23/2020.

- **Transparencia y publicidad:** se obliga a los gestores de red a publicar de forma accesible y actualizada en sus portales web mapas de capacidad de las redes, con información sobre puntos disponibles, capacidad libre o comprometida, criterios de conexión, etc., lo que responde a la necesidad de mayor transparencia que demandaba el sector. También se normalizan los procedimientos y modelos de solicitud para que cualquier promotor sepa qué información presentar y reciba respuesta motivada.

- **Contratos de acceso estandarizados:** la circular propone modelos de acuerdo de acceso y conexión que las partes (productor y empresa distribuidora o transportista) suscribirán al otorgarse el permiso, con derechos y obligaciones claros (plazos de conexión, potencia autorizada, posibles refuerzos y quién los costea según normativa, etc.).

En síntesis, el nuevo marco de acceso combina la normativa de la CNMC (metodología y criterios) con la normativa gubernamental (Real Decreto 1183/2020), que regula el procedimiento administrativo de tramitación de los permisos de acceso y conexión, incluyendo plazos, garantías económicas y causas de caducidad.

Si bien este régimen se había orientado tradicionalmente a las instalaciones de generación, cabe destacar que la CNMC ha ampliado posteriormente este enfoque mediante la aprobación de la Circular 1/2024, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica. En ella se define el régimen aplicable a los sujetos obligados a solicitar permisos de acceso y conexión para demandar energía eléctrica de la red, de forma coherente con lo establecido en el Real Decreto 1183/2020.

La norma introduce criterios orientados a reforzar la seguridad del sistema y la calidad del servicio, así como a promover un uso más eficiente de las redes existentes. En particular, prevé la posibilidad de solicitar modalidades de acceso flexible para determinadas instalaciones de demanda, lo que facilita una mayor utilización de la capacidad disponible y permite avanzar en la electrificación de la demanda, incluso en nodos con restricciones de capacidad.

En el sector gasista, la Comisión aprobó la Circular 8/2019, posteriormente actualizada[2], que establece la metodología y condiciones de acceso y asignación de capacidad en el sistema gasista (CNMC, 2019). Esta circular regula la asignación de capacidad en gasoductos, plantas de GNL y otras infraestructuras, de conformidad con el Código de Red de Asignación de Capacidad (Reglamento (UE) 2017/459). Adicionalmente, cabe destacar que estableció un nuevo sistema de gestión conjunta de la capacidad de regasificación y almacenamiento de las plantas de GNL, con el objetivo de simplificar la logística y favorecer el intercambio de GNL entre agentes con independencia de la planta en la que se haya descargado el gas. Además, la circular incluye el tratamiento de congestiones y medidas antiacaparamiento. Posteriormente, esta circular se actualizó con la Circular 2/2025, incorporando las necesidades de los nuevos gases renovables para establecer el marco de acceso y conexión de estos nuevos vectores energéticos.

Reglas de mercado y operación del sistema

Como parte de sus nuevas competencias, la CNMC también abordó la regulación de ciertos aspectos del funcionamiento de los mercados energéticos. En el ámbito eléctrico, aprobó la Circular 3/2019, relativa a las metodologías que regulan el funcionamiento del mercado mayorista de electricidad y la gestión de la operación del sistema (CNMC, 2019).

Esta norma básicamente adapta las reglas de los mercados diario e intradiario de electricidad y determinados aspectos de la operación del sistema a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2019/943, clarificando la distribución de responsabilidades entre el operador del sistema y los participantes en el mercado.

Asimismo, la CNMC asumió la aprobación de procedimientos de Operación del sistema eléctrico (antes emitidas por Red Eléctrica de España con el visto bueno del Ministerio), que establecen los procedimientos técnicos necesarios para garantizar la seguridad y la continuidad del suministro, la resolución de restricciones técnicas, o la activación de reservas de potencia, entre otros.

Balance de gas

En lo que respecta al gas natural, la CNMC aprobó la Circular 2/2020 de normas de balance (CNMC, 2020), que derogó la anterior Circular 2/2015, regulando los mecanismos de equilibrio del sistema, los servicios de balance y las penalizaciones por desvíos, de conformidad con el Reglamento (UE) 312/2014. En ella se fijan, asimismo, los mecanismos de mercado para adquirir gas de balance por parte del Gestor Técnico del Sistema (mediante subastas de compraventa de gas de ajuste en MIBGAS), y las tarifas por desbalance que se aplican a los agentes que incumplen el equilibrio.

[2] La Circular 8/2019, de 12 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *por la que se establece la metodología y condiciones de acceso y asignación de capacidad en el sistema de gas natural*, fue derogada por la Circular 2/2025, de 9 de abril, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *por la que se establece la metodología y condiciones de acceso y asignación de capacidad en el sistema de gas natural*.

En conjunto, las circulares aprobadas desde 2019 desarrollan las principales habilitaciones regulatorias previstas en el Real Decreto-ley 1/2019, estableciendo metodologías y reglas comunes en retribución, peajes, acceso y funcionamiento de determinados ámbitos de mercado. Sobre esta base normativa, se aborda en los apartados siguientes la evolución institucional del regulador y los efectos regulatorios y económicos asociados a su aplicación.

5. La consolidación de la CNMC como regulador independiente tras la reforma de 2019

La entrada en vigor del nuevo marco competencial y el desarrollo de las circulares regulatorias situaron a la CNMC en una posición sustancialmente distinta dentro del sistema energético español. Hasta la reforma de 2019, la autoridad reguladora ejercía funciones relevantes de supervisión, análisis y asesoramiento, pero carecía de potestades normativas directas sobre los elementos económicos esenciales de los sectores eléctrico y gasista. Este déficit competencial había sido objeto de observación crítica desde el ámbito comunitario y constituía una singularidad respecto a otros reguladores europeos.

La reforma introducida por el Real Decreto-ley 1/2019 corrigió parcialmente esta situación, permitiendo que la CNMC pasara a ejercer plenamente las funciones propias de una autoridad regulatoria nacional en los términos definidos por el Derecho de la Unión. A partir de entonces, la Comisión asumió competencias normativas efectivas en las áreas principales de los sectores eléctrico y gasista, conservando el Gobierno sus atribuciones estratégicas en materia de política energética.

Este nuevo reparto competencial ha permitido consolidar a la CNMC como un regulador independiente de pleno derecho, equiparable a sus homólogos europeos (ACER, 2020). La independencia funcional del regulador se manifiesta no sólo en la atribución formal de competencias, sino también en la capacidad real para adoptar decisiones normativas finales dentro de un procedimiento reglado, transparente y sujeto a control jurídico.

La consolidación institucional del regulador se refleja en varios ámbitos. En primer lugar, la CNMC aprueba las metodologías retributivas de las empresas de redes eléctricas y gasistas, determinando parámetros retributivos e incentivos al desempeño conforme a criterios de eficiencia (CNMC, 2019). En segundo lugar, supervisa el funcionamiento de los mercados mayoristas y minoristas, velando por la integridad y transparencia exigidas por el Reglamento REMIT (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2011). En tercer lugar, el procedimiento formal de aprobación de circulares (calendario de circulares normativas previstas, consulta pública, informe del Ministerio, dictamen del Consejo de Estado y decisión del Consejo de la CNMC) ha reforzado la transparencia y la calidad técnica de la regulación (Consejo de Estado, 2019).

Este avance institucional ha sido valorado positivamente por organismos europeos como ACER, que ha destacado el progreso de España en la adecuación de su marco regulatorio a los estándares del Tercer Paquete Energético (ACER, 2020). En suma, la reforma de 2019 ha permitido cristalizar un modelo en el que la CNMC ejerce un liderazgo regulatorio efectivo, con un grado de independencia y capacidad técnica alineado con las mejores prácticas europeas. Este fortalecimiento institucional ha tenido, además, efectos significativos sobre

la estructura económica y operativa de los sectores regulados, cuyo alcance se examina a continuación.

En el corto plazo, el próximo hito relevante dentro del ámbito competencial de la CNMC consiste en la transposición de Directivas que asignen al regulador funciones relevantes relacionadas con la inversión en redes eléctricas o el desarrollo del hidrógeno.

6. Impactos regulatorios y económicos del nuevo marco normativo

La puesta en marcha del nuevo marco competencial derivado del Real Decreto-ley 1/2019 ha generado efectos regulatorios y económicos de amplio alcance en los sectores eléctrico y gasista. La aprobación de las circulares a partir de 2019 no sólo redefinió las reglas de funcionamiento de los mercados y de las actividades reguladas, sino que introdujo mecanismos de eficiencia, transparencia y regulación económica que han modificado de forma sustancial la dinámica de los agentes y la estructura de costes del sistema.

Uno de los impactos más relevantes se ha producido en el ámbito de las metodologías retributivas de las actividades reguladas de redes y de los operadores del sistema. La utilización del coste medio ponderado del capital (WACC) como criterio objetivo para determinar la tasa de retribución financiera supuso un cambio estructural respecto al marco anterior y un avance hacia un enfoque alineado con las prácticas regulatorias europeas (CNMC, 2019). Esta metodología permite vincular la retribución financiera al perfil de riesgo efectivo de las actividades reguladas, de acuerdo con criterios estándar de la regulación económica. A ello se añadieron incentivos vinculados a la calidad del suministro, la reducción de pérdidas y la gestión eficiente de activos, que orientan la actuación de las empresas hacia mejoras medibles en el desempeño técnico (CNMC, 2019; CNMC, 2020).

Asimismo, el nuevo marco ha reforzado el uso sistemático de información regulatoria de costes[3] y de análisis económico-financieros en la determinación de la retribución de las actividades reguladas. La utilización de datos contrastados sobre costes, inversiones y estructura financiera de las empresas ha contribuido a una mayor objetivación de las decisiones regulatorias y a una reducción de la discrecionalidad, alineando la retribución con variables económicas verificables y comparables entre operadores.

Otro efecto significativo se observa en el diseño de peajes de acceso a las redes eléctricas y gasistas, que ha tenido un impacto relevante en la transparencia tarifaria y en las señales de precio dirigidas a los consumidores. La separación conceptual entre peajes regulados por la CNMC y cargos fijados por el Gobierno ha clarificado los componentes de la factura de acceso, reforzando el principio europeo de que las tarifas de red deben reflejar exclusivamente los costes asociados al uso de las infraestructuras (ACER, 2020). En el sector eléctrico, la implantación generalizada de estructuras tarifarias horarias en los peajes refuerza las señales

[3] A este respecto, cabe destacar la Circular 1/2015, de 22 de julio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *de desarrollo de la información regulatoria de costes relativa a las actividades reguladas de transporte, regasificación, almacenamiento y gestión técnica del sistema de gas natural, así como transporte y operación del sistema de electricidad*.

temporales de precio dirigidas al consumidor, incentivando una respuesta más eficiente de la demanda, en línea con los principios de eficiencia energética y participación activa recogidos en la Directiva (UE) 2019/944 y el Reglamento (UE) 2019/943. Asimismo, la creación de peajes específicos para determinados usos, tales como los peajes reducidos para recarga de vehículo eléctrico de acceso público, ha contribuido a incentivar el despliegue de infraestructura de recarga y la movilidad eléctrica. En el sector gasista, la nueva metodología se ha ceñido al estándar europeo definido en el Reglamento (UE) 2017/460, reforzando la coherencia con el mercado interior de gas natural (CNMC, 2020).

En el ámbito del acceso y conexión a las redes eléctricas, el nuevo marco ha permitido gestionar de manera más ordenada y transparente un volumen muy elevado de solicitudes, especialmente en un contexto de expansión acelerada de la generación renovable (España, 2020; CNMC, 2021). La definición de criterios objetivos, la estandarización de procedimientos y la obligación de publicar información sobre capacidad disponible han reducido la discrecionalidad y mejorado la seguridad jurídica para los promotores, contribuyendo a evitar situaciones de bloqueo en la tramitación. Adicionalmente, la CNMC supervisa estrechamente este proceso, emitiendo informes sobre denegaciones de acceso, monitorizando los datos de capacidad disponible, y tramitando expedientes de conflictos de acceso entre promotores y empresas eléctricas.

Asimismo, el refuerzo de las competencias de la Comisión ha tenido efectos visibles en la supervisión del funcionamiento de los mercados energéticos. La ampliación de las facultades de la CNMC en materia de reglas operativas, mercado mayorista y supervisión de conductas ha reforzado los estándares de integridad y transparencia. La aplicación del Reglamento REMIT se ha intensificado, con un incremento en las actuaciones de investigación y sanción por posibles episodios de manipulación de mercado o uso de información privilegiada, en línea con las mejores prácticas europeas (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2011; CNMC, 2023). Este refuerzo de la vigilancia ha contribuido a mejorar la capacidad de detección y disuasión de conductas contrarias a la integridad del mercado.

Desde el punto de vista institucional, las circulares aprobadas desde 2019 han contribuido a consolidar un modelo regulatorio más estable, predecible y técnicamente robusto. La combinación de la independencia funcional de la CNMC, la existencia de procedimientos reglados de consulta pública, la intervención del Consejo de Estado y la exigencia de una motivación técnica y económica de las decisiones regulatorias ha permitido alcanzar un elevado nivel de calidad normativa en el sector energético español (Consejo de Estado, 2019; Jover, 2020). Esta estabilidad regulatoria ha sido un factor relevante para inversores nacionales e internacionales, especialmente en un periodo marcado por un fuerte incremento de la inversión en energías renovables y redes eléctricas.

En definitiva, los impactos regulatorios y económicos derivados del nuevo marco introducido a partir de 2019 pueden resumirse en tres dimensiones principales:

- una mayor eficiencia y rigor regulatorio, gracias a metodologías objetivas, parámetros transparentes y la introducción de incentivos al desempeño, alineados con las mejores prácticas regulatorias europeas;

- una mejora sustancial en la transparencia y coherencia, con señales orientadas al uso eficiente de las redes; y
- un refuerzo de la seguridad jurídica y la integridad de los mercados, que sitúa el modelo español en convergencia con los estándares comunitarios y fortalece su credibilidad frente a los agentes económicos.

Estos efectos han configurado un entorno regulatorio más sólido y han sentado las bases para abordar con mayores garantías los desafíos derivados de la transición energética.

7. Desafíos pendientes y prioridades de la agenda regulatoria futura

A pesar de los avances logrados tras la reforma de 2019, la regulación energética española se enfrenta a una agenda de transformación profunda, impulsada por los objetivos de descarbonización, electrificación, digitalización e integración de mercados definidos por la Unión Europea en el marco del Pacto Verde Europeo, el Paquete de Energía Limpia y las posteriores propuestas para el desarrollo de un mercado interior del hidrógeno y los gases descarbonizados (Comisión Europea, 2020; Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2024).

En este contexto, el marco regulatorio deberá seguir evolucionando para atender nuevos retos tecnológicos, económicos e institucionales que determinarán la configuración futura del sistema energético.

Un primer eje estratégico es la adaptación del marco económico y técnico a un sistema con creciente penetración renovable, nueva demanda y nuevas necesidades de capacidad crecientes en las redes, mayor participación de recursos energéticos distribuidos y presencia de nuevas figuras como agregadores independientes, comunidades energéticas, autoconsumo colectivo, instalaciones híbridas o almacenamiento a gran escala. La Directiva (UE) 2019/944 y el Reglamento (UE) 2019/943 establecen que estos agentes deben poder participar en todos los mercados, incluidos los de balance, lo que exigirá revisar las reglas de acceso, los mecanismos de operación del sistema y las señales de precios para gestionar redes más flexibles y bidireccionales (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2019). Asimismo, la transposición de la regulación europea del hidrógeno renovable y los gases descarbonizados requerirá que la CNMC defina metodologías retributivas, normas de acceso y criterios de separación de actividades en sectores en fase incipiente, garantizando eficiencia, neutralidad y compatibilidad con el diseño del mercado interior (Parlamento Europeo y Consejo de la UE, 2024).

Otro ámbito de atención prioritaria será la protección del consumidor y la supervisión de las prácticas comerciales. La crisis energética de 2021–2022 evidenció la vulnerabilidad de los usuarios ante episodios de volatilidad extrema y la importancia de reforzar la transparencia de las ofertas, la protección de los consumidores vulnerables y el control de prácticas potencialmente abusivas. En su papel como autoridad reguladora sectorial, la CNMC deberá intensificar el seguimiento del funcionamiento de los mercados, detectar posibles manipulaciones y cooperar de forma estrecha con ACER en el análisis de precios, el intercambio de información y la supervisión de la integridad de los mercados europeos de energía (ACER, 2022).

Un tercer reto relevante se centra en la digitalización del sistema energético, que transformará las dinámicas de supervisión y la capacidad operativa del regulador. El uso masivo de datos procedentes de contadores inteligentes, plataformas de gestión de red, algoritmos de casación de mercados y modelos de predicción plantea oportunidades para mejorar la eficiencia regulatoria, pero también exige nuevas competencias técnicas y herramientas avanzadas de análisis. En este sentido, diversos informes europeos subrayan la necesidad de reforzar los recursos humanos y tecnológicos de los reguladores nacionales para garantizar una supervisión eficaz y mantener la independencia de facto (CEER, 2024).

En el plano institucional, la creciente complejidad del sistema y la acumulación de nuevas funciones obligarán a debatir mecanismos de financiación estables y autónomos para el regulador, en línea con los estándares europeos que recomiendan sistemas de tasas o esquemas de autofinanciación que aseguren recursos suficientes y protejan a las autoridades reguladoras frente a presiones presupuestarias (CEER, 2024). Este debate resulta especialmente relevante en España, donde el incremento de competencias tras 2019 ha ampliado sustancialmente el alcance de supervisión de la CNMC.

Finalmente, la agenda futura estará profundamente condicionada por la evolución del diseño del mercado eléctrico europeo, con nuevas funciones de supervisión a los reguladores nacionales. Paralelamente, la CNMC deberá mantener una participación activa en ACER, CEER y los foros regionales, incluido el Consejo de Reguladores del MIBEL, para asegurar la convergencia regulatoria, contribuir al desarrollo de los códigos de red y garantizar la integración eficiente de las interconexiones internacionales (ACER, 2020).

En síntesis, la agenda regulatoria futura combinará la adaptación del marco económico al avance de la transición energética, el refuerzo de la protección del consumidor, la digitalización del sistema y la profundización de la integración europea. La capacidad del regulador español para anticipar estos cambios, reforzar sus medios y ejercer sus competencias con criterios técnicos estables e independientes será determinante para asegurar una transición ordenada, eficiente y plenamente alineada con los principios del mercado interior de la energía.

8. Conclusiones

La regulación energética española ha experimentado en los últimos años una transformación profunda, orientada a reforzar la independencia y las capacidades del regulador nacional. Este proceso responde, en buena medida, a la necesidad de corregir desajustes acumulados en la transposición del marco comunitario y de converger hacia los estándares europeos en materia de gobernanza regulatoria. En este contexto, el Real Decreto-ley 1/2019 actuó como catalizador del cambio al asignar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la potestad de dictar las normas económicas fundamentales del sector. La reforma no se limitó a un ajuste formal de competencias, sino que supuso un cambio sustantivo en la arquitectura institucional de la regulación energética en España.

A partir de dicha reforma, la CNMC ha pasado a ocupar una posición central en la gobernanza del sector energético, asumiendo responsabilidades normativas directas sobre aspectos clave como la retribución de las redes, la estructura de los peajes de acceso, las condiciones

de acceso y conexión a las infraestructuras y determinadas reglas de funcionamiento de los mercados. El mecanismo de coordinación con el Gobierno, articulado a través de las orientaciones de política energética, ha permitido compatibilizar la independencia regulatoria con las prioridades estratégicas nacionales, preservando en última instancia la capacidad decisoria del regulador conforme a las exigencias derivadas del Derecho de la Unión. De este modo, la CNMC se ha consolidado como una autoridad regulatoria independiente de pleno derecho, con capacidad efectiva para adoptar decisiones técnicas en defensa del interés general.

Desde una perspectiva económica y regulatoria, el amplio conjunto de circulares aprobadas desde 2019 ha configurado un marco más coherente, transparente y predecible. La introducción de metodologías objetivas para la retribución de las actividades reguladas, el diseño de los peajes de acceso con criterios de imputación de costes y señales horarias, y la clarificación de las reglas de acceso y conexión han contribuido a reforzar el marco regulatorio y la sostenibilidad económico-financiera del sistema. Este nuevo marco ha elevado la calidad normativa del sector energético español, evitando la discrecionalidad y alineando los incentivos de los agentes con el uso eficiente de las redes y los recursos.

En paralelo, el refuerzo del papel del regulador ha tenido efectos relevantes sobre el funcionamiento de los mercados y la protección de los consumidores. La separación entre peajes y cargos ha incrementado la transparencia de la factura de acceso, mientras que la supervisión más intensa de los mercados mayoristas y minoristas, en aplicación del Reglamento REMIT, ha fortalecido los estándares de integridad y confianza en la formación de precios. Asimismo, la estandarización de procedimientos y la obligación de publicidad de información relevante han mejorado la seguridad jurídica y la igualdad de trato de los agentes, aspectos especialmente críticos en un contexto de rápida expansión de las energías renovables.

Todo este proceso se inscribe, además, en una clara dinámica de convergencia con el marco europeo. Las reformas emprendidas desde 2019 han permitido alinear la regulación española con las exigencias del Tercer Paquete Energético y del Paquete de Energía Limpia, y han reforzado la interlocución de la CNMC en los foros europeos de coordinación regulatoria. De cara al futuro, la transición hacia un sistema energético descarbonizado, digitalizado y cada vez más integrado a nivel comunitario planteará nuevos retos regulatorios, desde la incorporación de nuevas figuras y vectores energéticos hasta la revisión del diseño del mercado eléctrico europeo. En este contexto, contar con un regulador independiente, técnicamente capacitado y dotado de recursos suficientes será determinante para asegurar una evolución ordenada, eficiente y socialmente equilibrada del sector energético. La experiencia acumulada desde 2019 muestra que fortalecer la autonomía regulatoria no sólo mejora la calidad de la regulación, sino que constituye una condición necesaria para afrontar con garantías los desafíos de la transición energética en un marco plenamente europeo.

En definitiva, la consolidación de este modelo regulatorio exigirá un equilibrio permanente entre flexibilidad y estabilidad, así como una coordinación institucional eficaz que permita afrontar con éxito los retos del sistema energético en los próximos años.

Bibliografía

ACER. *Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Gas Natural Markets.* Agency for the Cooperation of Energy Regulators, 2020.

ACER. *Market Monitoring Report.* Agency for the Cooperation of Energy Regulators, 2020.

ACER. *REMIT Annual Report. Agency for the Cooperation of Energy Regulators*, 2022.

CALANCHA, Fernando. *Novedades regulatorias del Real Decreto-ley 1/2019 y nuevas competencias de la CNMC.* PwC Periscopio Fiscal y Legal, 2019.

CEER. *How NRA independence is safeguarded as NRA competences keep expanding.* Council of European Energy Regulators, 3/10/2024.

CNMC. *Circular 2/2019, de 12 de noviembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, y regasificación, transporte y distribución de gas natural.* Boletín Oficial del Estado, núm. 279, 20/11/2019.

CNMC. *Circular 3/2019, de 20 de noviembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las metodologías que regulan el funcionamiento del mercado mayorista de electricidad y la gestión de la operación del sistema.* Boletín Oficial del Estado, núm. 289, 2/12/2019.

CNMC. *Circular 4/2019, de 27 de noviembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico.* Boletín Oficial del Estado, núm. 290, 3/12/2019.

CNMC. *Circular 5/2019, de 5 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica.* Boletín Oficial del Estado, núm. 304, 19/12/2019.

CNMC. *Circular 6/2019, de 5 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica.* Boletín Oficial del Estado, núm. 304, 19/12/2019.

CNMC. *Circular 7/2019, de 5 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se aprueban las instalaciones tipo y los valores unitarios de referencia de operación y mantenimiento por elemento de inmovilizado que se emplearán en el cálculo de la retribución de las empresas titulares de instalaciones de transporte de energía eléctrica*. Boletín Oficial del Estado, núm. 304, 19/12/2019.

CNMC. *Circular 8/2019, de 12 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones de acceso y asignación de capacidad en el sistema de gas natural.* Boletín Oficial del Estado, núm. 307, 23/12/2019.

CNMC. *Circular 9/2019, de 12 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para determinar la retribución de las instalaciones de transporte de gas natural y de las plantas de gas natural licuado.* Boletín Oficial del Estado, núm. 307, 23/12/2019.

CNMC. *Circular 1/2020, de 9 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología de retribución del gestor técnico del sistema gasista.* Boletín Oficial del Estado, núm. 14, 16/01/2020.

CNMC. *Circular 2/2020, de 9 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las normas de balance de gas natural.* Boletín Oficial del Estado, núm. 15, 17/01/2020.

CNMC. *Circular 3/2020, de 15 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad.* Boletín Oficial del Estado, núm. 21, 24/01/2020.

CNMC*. Circular 4/2020, de 31 de marzo, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología de retribución de la distribución de gas natural.* Boletín Oficial del Estado, núm. 93, 3/04/2020.

CNMC. *Circular 6/2020, de 22 de julio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte, redes locales y regasificación de gas natural.* Boletín Oficial del Estado, núm. 202, 25/07/2020.

CNMC. *Circular 8/2020, de 2 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen los valores unitarios de referencia de inversión y de operación y mantenimiento para el periodo regulatorio 2021-2026 y los requisitos mínimos para las auditorías sobre inversiones y costes en instalaciones de transporte de gas natural y plantas de gas natural licuado.* Boletín Oficial del Estado, núm. 327, 16/12/2020.

CNMC. *Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica.* Boletín Oficial del Estado, núm. 19, 22/01/2021.

CNMC. *Circular 6/2021, de 30 de junio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen los incentivos del gestor técnico del sistema gasista y la afección a su retribución.* Boletín Oficial del Estado, núm. 159, 5/07/2021.

CNMC. *Circular 10/2021, de 20 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen los aspectos retributivos del operador del mercado eléctrico atribuidos por normativa europea al regulador nacional.* Boletín Oficial del Estado, núm. 309, 25/12/2021.

CNMC. *Circular 1/2023, de 7 de febrero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifica la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, por la que se establece la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico*. Boletín Oficial del Estado, núm. 40, 16/02/23.

CNMC. *Circular 2/2023, de 28 de febrero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifica la Circular 1/2020, de 9 de enero, por la que se establece la metodología de retribución del Gestor Técnico del Sistema Gasista*. Boletín Oficial del Estado, núm. 54, 4/03/23.

CNMC. *Circular 1/2024, de 27 de septiembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de demanda de energía eléctrica*. Boletín Oficial del Estado, núm. 246, 11/10/2024.

CNMC. *Circular 1/2025, de 28 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifica la Circular 3/2020, de 15 de enero, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad.* Boletín Oficial del Estado, núm. 31, 5/02/2025.

CNMC. *Circular 3/2025, de 16 de mayo, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifica la Circular 6/2021, de 30 de junio, por la que se establecen los incentivos del Gestor Técnico del Sistema Gasista y la afección a su retribución*. Boletín Oficial del Estado, núm. 124, 23/05/2025.

CNMC. *Circular 7/2025, de 16 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifica la Circular 5/2019, de 5 de diciembre, por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica;*

y se aprueban las instalaciones tipo y los valores unitarios de referencia de inversión y de operación y mantenimiento por elemento de inmovilizado que se emplearán en el cálculo de dicha retribución. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 26/12/2025.

CNMC. *Circular 8/2025, de 22 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica.* Boletín Oficial del Estado, núm. 314, 30/12/2025.

CNMC. *Circular 9/2025, de 22 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifica la Circular 2/2019, de 12 de noviembre, por la que se establece la metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, y regasificación, transporte y distribución de gas natural, y se establece la tasa de retribución financiera aplicable a las actividades de transporte, operación del sistema y distribución de energía eléctrica en el periodo regulatorio 2026-2031.* Boletín Oficial del Estado, núm. 314, 30/12/2025.

CNMC. *Memoria anual 2023.* Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 2023.

COMISIÓN EUROPEA. *Informe de 2020 sobre el estado de la Unión de la Energía, de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.* Bruselas, 14/10/2020.

CONSEJO DE ESTADO. *Dictámenes sobre los proyectos de circulares de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia emitidos en aplicación del Real Decreto-ley 1/2019,* 2019.

ESPAÑA. Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 29/12/1978.

ESPAÑA. *Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.* Boletín Oficial del Estado, núm. 285, 28/11/1997.

ESPAÑA. *Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.* Boletín Oficial del Estado, núm. 241, 8/10/1998.

ESPAÑA. *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.* Boletín Oficial del Estado, núm. 134, 5/06/2013.

ESPAÑA. *Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación con las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural.* Boletín Oficial del Estado, núm. 11, 12/01/2019.

ESPAÑA. *Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.* Boletín Oficial del Estado, núm. 340, 30/12/2020.

ESPAÑA. *Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los cargos del sistema eléctrico.* Boletín Oficial del Estado, núm. 66, 18/03/2021.

JOVER, José María. *La potestad normativa de la CNMC.* Revista de Administración Pública, 2020, núm. 211, p. 71-110.

LÓPEZ MILLA, Julián. *La liberalización del sector eléctrico español. Una reflexión a la luz de la experiencia de Inglaterra y Gales.* Departamento de Análisis Económico Aplicado de la Universidad de Alicante, 1999.

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO (MITECO). *Peajes de acceso a las redes de transporte y distribución y cargos asociados a los costes del sistema.* https://www.miteco.gob.es/es/energia/energia-electrica/electricidad/peajes.html *(consultado 12 diciembre 2025).*

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. *Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.* Diario Oficial de la Unión Europea, L27/20, 30/01/1997.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. *Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.* Diario Oficial de la Unión Europea, L204/1, 21/07/1998.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. *Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE.* Diario Oficial de la Unión Europea, L176/37, 15/07/2003.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. *Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE.* Diario Oficial de la Unión Europea, L176/57, 15/07/2003.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. *Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.* Diario Oficial de la Unión Europea, L211, 14/08/2009.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. *Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE.* Diario Oficial de la Unión Europea, L211, 14/08/2009.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. *Reglamento (UE) nº1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía.* Diario Oficial de la Unión Europea, L326, 8/12/2011.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. *Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE.* Diario Oficial de la Unión Europea, L158/125, 14/06/2019.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. *Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad.* Diario Oficial de la Unión Europea, L158/54, 14/06/2019.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. *Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno, por la que se modifica la Directiva (UE) 2023/1791 y se deroga la Directiva 2009/73/CE.* Diario Oficial de la Unión Europea, 15/07/2024.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE. *Reglamento (UE) 2024/1789 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativo a los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno y por el que se modifican los Reglamentos (UE) nº.1227/2011, (UE) 2017/1938, (UE) 2019/942 y (UE) 2022/869 y la Decisión (UE) 2017/684 y se deroga el Reglamento (CE) nº.715/2009.* Diario Oficial de la Unión Europea, 15/07/2024.

SERRANO GONZÁLEZ, Marina. *La Comisión Nacional de la Energía. Presente y Futuro.* Club Español de la Energía, 2009.

SERRANO GONZÁLEZ, Marina. *Regulación eléctrica en 2019 y perspectivas para 2020.* Aeléc, 2019.