



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
ICADE

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

# **EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LOS MERCADOS ENERGÉTICOS: RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS TARIFAS Y COMPETENCIA**

Autor: Pau Otón González

Grado en Derecho

Tutor: Ignacio Zurdo Garay-Gordóvil

Marzo de 2026

## Resumen

El presente trabajo examina el control administrativo de los mercados energéticos en España, con especial atención al régimen jurídico de las tarifas reguladas y a los mecanismos de defensa de la competencia. La hipótesis de partida es que la energía constituye un bien esencial que no puede someterse de forma absoluta a la lógica del mercado libre, pero tampoco puede sostenerse un modelo de dirección pública integral. El Derecho energético contemporáneo se construye sobre una tensión permanente entre liberalización e intervención, entre eficiencia económica y protección del consumidor.

A partir de una metodología jurídico-dogmática y de análisis normativo sistemático, se estudian el marco constitucional y europeo, la arquitectura institucional española y el régimen de los principales instrumentos tarifarios en los sectores eléctrico, gasista y de hidrocarburos. Se analiza el papel de la CNMC y del MITECO, los mecanismos de defensa de la competencia y los retos regulatorios que plantean el autoconsumo, el almacenamiento, el hidrógeno renovable y la movilidad eléctrica. El trabajo incorpora asimismo el análisis del Real Decreto-ley 7/2026, aprobado en respuesta a la crisis energética derivada del conflicto en Oriente Próximo, como ejemplo de las tensiones que el modelo jurídico debe afrontar ante perturbaciones externas de gran intensidad.

El trabajo concluye que el control administrativo no persigue sustituir al mercado, sino corregir sus fallos estructurales y proteger a los consumidores, pero que el modelo español presenta retos relevantes en materia de complejidad normativa, seguridad jurídica y sostenibilidad del marco regulatorio a largo plazo.

**Palabras clave:** energía, regulación, tarifas, peajes, cargos, CNMC, competencia, PVPC, TUR, transición energética, consumidor vulnerable, decreto-ley.

## **Abstract**

This paper examines the administrative control of energy markets in Spain, with particular focus on the legal regime governing regulated tariffs and competition law mechanisms. The starting hypothesis is that energy constitutes an essential good that cannot be subjected in absolute terms to free market logic, nor sustained under a model of total public direction. Contemporary energy law is built upon a permanent tension between liberalization and intervention, between economic efficiency and consumer protection.

Using a legal-dogmatic and normative analysis methodology, the paper studies the constitutional and European framework, the Spanish institutional structure and the main tariff instruments in the electricity, gas and hydrocarbons sectors. It analyses the roles of the CNMC and MITECO, competition enforcement mechanisms, and the regulatory challenges posed by self-consumption, energy storage, renewable hydrogen and electric mobility. The paper also incorporates an analysis of Royal Decree-Law 7/2026, adopted in response to the energy crisis arising from the conflict in the Middle East, as an example of the tensions the legal framework must confront when faced with severe external shocks.

The paper concludes that administrative control does not seek to replace the market, but to correct its structural failures and protect consumers. However, the Spanish model faces significant challenges in terms of regulatory complexity, legal certainty and the long-term sustainability of the regulatory framework.

**Keywords:** energy, regulation, tariffs, access charges, system charges, CNMC, competition, PVPC, TUR, energy transition, vulnerable consumer, emergency decree.

## Listado de Abreviaturas

BOE: Boletín Oficial del Estado

CE: Constitución Española

CNMC: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

CORES: Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos

DGPyM: Dirección General de Política Energética y Minas

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

ECLI: European Case Law Identifier (Identificador Europeo de Jurisprudencia)

GLP: Gas Licuado del Petróleo

GNL: Gas Natural Licuado

GTS: Gestor Técnico del Sistema

IVPEE: Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica

MIBGAS: Mercado Ibérico del Gas

MITECO: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

OMIE: Operador del Mercado Ibérico de Energía, polo español

PVPC: Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor

RD: Real Decreto

RDL: Real Decreto-ley

REE: Red Eléctrica de España

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUR: Tarifa de Último Recurso

UE: Unión Europea

# Índice

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introducción.....                                                                   | 9  |
| 1.1. Justificación del tema.....                                                       | 9  |
| 1.2. Objetivos.....                                                                    | 10 |
| 1.3. Metodología.....                                                                  | 11 |
| 1.4. Estructura del trabajo.....                                                       | 11 |
| 2. Marco constitucional y europeo de la intervención en los mercados energéticos ..... | 13 |
| 2.1. La energía como sector estratégico y servicio económico de interés general .....  | 13 |
| 2.2. Evolución desde el monopolio hacia la liberalización regulada.....                | 14 |
| 2.3. Influencia del Derecho de la Unión Europea.....                                   | 15 |
| 2.4. El equilibrio entre libertad de mercado e intervención pública .....              | 16 |
| 3. Configuración institucional de los mercados energéticos en España .....             | 17 |
| 3.1. La intervención administrativa como técnica de corrección del mercado.....        | 18 |
| 3.2. Actividades liberalizadas y actividades reguladas.....                            | 19 |
| 3.3. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.....             | 20 |
| 3.4. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).....                 | 20 |
| 3.5. Operadores institucionales del sistema.....                                       | 21 |
| 3.6. Comunidades Autónomas y dimensión territorial .....                               | 22 |
| 4. Régimen jurídico de las tarifas, peajes, cargos y precios regulados.....            | 23 |
| 4.1. Consideraciones generales y precisión conceptual.....                             | 24 |
| 4.2. Principios que informan el régimen tarifario.....                                 | 25 |
| 4.3. Electricidad: peajes de acceso a las redes.....                                   | 26 |
| 4.3.1. Naturaleza y función.....                                                       | 26 |
| 4.3.2. Estructura, metodología y resoluciones anuales .....                            | 26 |
| 4.4. Electricidad: cargos del sistema.....                                             | 27 |
| 4.4.1. Concepto y función.....                                                         | 27 |
| 4.4.2. Relevancia jurídica de la separación entre peajes y cargos .....                | 27 |
| 4.5. Electricidad: el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC).....         | 28 |
| 4.5.1. Naturaleza jurídica.....                                                        | 28 |
| 4.5.2. De la indexación al spot a la reforma de 2023.....                              | 28 |
| 4.5.3. Ventajas y límites del PVPC.....                                                | 29 |
| 4.6. Electricidad: bono social y protección del consumidor vulnerable .....            | 29 |
| 4.7. Gas natural: peajes, cánones y cargos.....                                        | 30 |
| 4.7.1. Acceso de terceros a las infraestructuras gasistas.....                         | 30 |

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.7.2. Separación entre peajes y cargos del sistema del gas .....                       | 30 |
| 4.8. Gas natural: la Tarifa de Último Recurso (TUR).....                                | 31 |
| 4.8.1. Concepto y base legal .....                                                      | 31 |
| 4.8.2. Función de la TUR en un mercado liberalizado .....                               | 31 |
| 4.8.3. Medidas extraordinarias y límites al incremento de costes.....                   | 31 |
| 4.9. Hidrocarburos líquidos: libertad de precios y controles específicos.....           | 32 |
| 4.9.1. Régimen general .....                                                            | 32 |
| 4.9.2. Competencia, transparencia y existencias mínimas de seguridad.....               | 33 |
| 4.9.3. Supuestos de precios máximos administrados.....                                  | 33 |
| 4.10. Retribución de actividades reguladas y control de costes.....                     | 34 |
| 4.11. Valoración crítica del régimen tarifario .....                                    | 34 |
| 4.12. Procedimientos de liquidación, revisión y control jurisdiccional .....            | 36 |
| 4.13. Las medidas extraordinarias de crisis como prueba de resistencia del sistema .... | 36 |
| 5. Defensa de la competencia y supervisión de mercado en el sector energético.....      | 39 |
| 5.1. Competencia como presupuesto de la liberalización .....                            | 39 |
| 5.2. Marco jurídico general: Derecho de la competencia y energía.....                   | 40 |
| 5.3. La CNMC como autoridad de competencia y regulador sectorial.....                   | 41 |
| 5.4. Instrumentos sectoriales de promoción de competencia.....                          | 42 |
| 5.4.1. Unbundling y separación de actividades.....                                      | 42 |
| 5.4.2. Acceso de terceros a redes e infraestructuras esenciales .....                   | 43 |
| 5.4.3. Supervisión continua de mercado .....                                            | 43 |
| 5.5. Conductas anticompetitivas y aplicación del Derecho de la competencia.....         | 44 |
| 5.5.1. Mercado eléctrico.....                                                           | 44 |
| 5.5.2. Carburantes y estaciones de servicio .....                                       | 44 |
| 5.5.3. Comercialización minorista y protección contractual.....                         | 45 |
| 5.6. Control de concentraciones y estructura del mercado .....                          | 45 |
| 5.7. La relación entre regulación ex ante y competencia ex post.....                    | 46 |
| 5.8. Valoración crítica de la competencia en los mercados energéticos .....             | 47 |
| 5.9. Competencia, datos y transparencia en la relación con el consumidor.....           | 48 |
| 5.10. Los límites de la competencia en presencia de objetivos públicos .....            | 48 |
| 6. Retos emergentes: digitalización, transición energética y nuevos mercados.....       | 50 |
| 6.1. Autoconsumo y comunidades energéticas .....                                        | 50 |
| 6.2. Almacenamiento energético y flexibilidad .....                                     | 51 |
| 6.3. Hidrógeno renovable y nuevos vectores energéticos.....                             | 52 |
| 6.4. Movilidad eléctrica y nuevos servicios de recarga .....                            | 52 |

|                                                                                   |                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| 7. Balance entre intervención pública, sostenibilidad y libertad de mercado ..... | 54                                  |
| 7.1. Un equilibrio necesariamente inestable .....                                 | 54                                  |
| 7.2. La transición energética como nuevo factor regulatorio.....                  | 54                                  |
| 7.3. Complejidad normativa y necesidad de simplificación .....                    | 55                                  |
| 7.4. Propuestas de mejora del marco regulatorio .....                             | 56                                  |
| 7.5. Seguridad jurídica, inversión y calidad regulatoria .....                    | 57                                  |
| 7.6. La dimensión social del suministro energético .....                          | 58                                  |
| 8. Conclusiones .....                                                             | 60                                  |
| 9. Bibliografía y referencias.....                                                | 65                                  |
| 9.1. Normativa constitucional y legal española .....                              | 66                                  |
| 10. Declaración de uso de herramientas de IAG.....                                | <b>Error! Bookmark not defined.</b> |

## Índice de tablas

**Tabla 1. Actividades liberalizadas y reguladas en los principales mercados energéticos.** *Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 24/2013 y la Ley 34/1998.* .17

**Tabla 2. Reparto institucional básico de funciones en el sector energético español.** *Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 3/2013 y el Real Decreto-ley 1/2019.* ..... 18

**Tabla 3. Principales instrumentos tarifarios del sistema energético español.** *Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 24/2013, la Ley 34/1998, el Real Decreto 148/2021 y el Real Decreto 216/2014.*.....23

**Tabla 4. Instrumentos de defensa de la competencia en el sector energético.** *Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 15/2007 y la Ley 3/2013.* .....39

# 1. Introducción

## 1.1. Justificación del tema

Hablar hoy de los mercados energéticos es hablar de algo que afecta a casi todos los aspectos de la vida económica y social. La energía está presente en la industria, en el transporte, en la climatización de los hogares, en la digitalización y, en definitiva, en la calidad de vida de cualquier ciudadano. Pero su importancia jurídica no se explica solo por su peso económico. Se explica también por su carácter estratégico y, sobre todo, por el hecho de que, sin electricidad, gas natural o productos petrolíferos, la actividad económica se detiene y muchos derechos sociales pueden verse gravemente afectados. Por eso, aunque se trate de mercados, no pueden entenderse como mercados ordinarios.<sup>1</sup>

La experiencia tanto en España como en la Unión Europea demuestra que la liberalización del sector energético no ha supuesto una retirada del Estado, sino un cambio en su forma de intervenir. El paso de los antiguos monopolios legales a sistemas abiertos a la competencia obligó a crear normas específicas para garantizar el acceso no discriminatorio a las redes, la transparencia en los precios y la protección de los consumidores.<sup>2</sup> En este nuevo contexto, la Administración ya no dirige toda la actividad energética, pero sigue siendo planificador, regulador, supervisor y, cuando es necesario, sancionador.

El interés de este tema está precisamente en ese equilibrio entre libertad de mercado y control público. Dentro del control administrativo de los mercados energéticos, hay dos ámbitos que resultan especialmente relevantes para este trabajo. El primero es el régimen jurídico de las tarifas, los peajes, los cargos y los precios regulados, porque en ellos se concentra la necesidad de equilibrar la sostenibilidad financiera del sistema, una señal económica eficiente y la protección del consumidor. El segundo es la defensa de la competencia, porque la liberalización solo es real si se evitan abusos de posición

---

<sup>1</sup> Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, art. 1; Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, art. 1.

<sup>2</sup> Directiva (UE) 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, cit.; Reglamento (UE) 2019/943, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, cit.

dominante, discriminaciones en el acceso a infraestructuras esenciales y prácticas comerciales que limiten la capacidad de decisión de los usuarios.<sup>3</sup>

La crisis energética iniciada a partir de 2021, y agravada en 2026 con el conflicto en Oriente Próximo y el cierre del Estrecho de Ormuz, reforzó todavía más la importancia de este debate. La aprobación de sucesivas medidas de emergencia, la reforma del PVPC, la ampliación de la TUR de gas y el refuerzo de los mecanismos de protección social evidenciaron que la regulación energética no es una materia estática, sino un ámbito muy expuesto a factores geopolíticos, climáticos y financieros.<sup>4</sup> Todo ello plantea una cuestión central que este trabajo intenta responder: hasta qué punto el modelo jurídico actual es capaz de ofrecer precios razonables, garantizar un nivel suficiente de inversión y mantener al mismo tiempo un marco de competencia que funcione de forma efectiva.

## 1.2. Objetivos

El objetivo general de este trabajo es analizar el control administrativo de los mercados energéticos en España, prestando especial atención al régimen jurídico de las tarifas y a los mecanismos de protección de la competencia. A partir de este objetivo principal, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Analizar el fundamento constitucional y europeo que justifica la intervención pública en los mercados energéticos.
- Identificar la estructura institucional del sector energético español y el reparto de funciones entre el Gobierno, el ministerio competente, la CNMC y los operadores del sistema.
- Estudiar el régimen jurídico de los peajes, los cargos y los precios regulados en los sectores de electricidad y gas, así como el nivel de intervención existente en el mercado de hidrocarburos líquidos.

---

<sup>3</sup> Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, cit.; Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, cit.

<sup>4</sup> Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, cit.; Real Decreto 446/2023, de 13 de junio, cit.; Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, cit.

- Examinar los mecanismos de control de la competencia en el sector energético.
- Analizar los nuevos retos que la transición energética, la digitalización y los nuevos sistemas energéticos plantean al marco regulatorio actual.
- Valorar de forma crítica si el modelo vigente consigue equilibrar la eficiencia económica, la seguridad de suministro, la inversión, la protección de los consumidores y la sostenibilidad ambiental.

### **1.3. Metodología**

El trabajo se apoya en el estudio de la normativa española y europea aplicable, en la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa más relevante, en circulares y resoluciones regulatorias, y en informes institucionales elaborados por la CNMC, el MITECO, CORES y otras entidades públicas. No se trata de un trabajo empírico orientado al cálculo de precios ni a la construcción de modelos econométricos, aunque se incorporan datos institucionales cuando resultan necesarios para contextualizar la dimensión jurídica del problema. La prioridad es explicar la lógica normativa del sistema, su fundamento, sus instrumentos y sus límites.

Para la búsqueda y selección de fuentes se han consultado los textos normativos disponibles en el Boletín Oficial del Estado (BOE), la base de datos EUR-Lex de legislación europea, el portal institucional de la CNMC y lo disponible en bases de datos académicas como Dialnet.

### **1.4. Estructura del trabajo**

El trabajo se organiza en ocho grandes bloques temáticos. El primero examina el marco constitucional y europeo que fundamenta la regulación energética. El segundo describe la

configuración institucional del sector en España. El tercero analiza en profundidad el régimen jurídico de tarifas, peajes, cargos y precios regulados. El cuarto aborda la defensa de la competencia y la supervisión del mercado. El quinto examina los retos emergentes planteados por la digitalización y la transición energética. El sexto ofrece un balance crítico del modelo. El séptimo recoge las conclusiones. El trabajo se cierra con la bibliografía y las referencias normativas.

## **2. Marco constitucional y europeo de la intervención en los mercados energéticos**

### **2.1. La energía como sector estratégico y servicio económico de interés general**

La Constitución española no regula de forma detallada el sector energético, pero sí establece las bases que permiten justificar la intervención pública en este ámbito. El artículo 38 reconoce la libertad de empresa dentro del marco de la economía de mercado. Los artículos 128 y 131 permiten la intervención de los poderes públicos en la actividad económica cuando lo exija el interés general, y el artículo 45 conecta la acción de los poderes públicos con la protección del medio ambiente.<sup>5</sup> A esto se suman los títulos competenciales del Estado recogidos en el artículo 149.1, especialmente los relativos a la coordinación de la planificación general de la actividad económica, las bases del régimen minero y energético y las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos.

De todo ello se desprende una idea clave: la energía forma parte del mercado, pero al mismo tiempo afecta de lleno al interés general. Por eso no puede tratarse como un sector cualquiera. El Tribunal Constitucional ha reconocido de forma reiterada que el sector energético tiene características propias que justifican una regulación intensa, sobre todo cuando están en juego infraestructuras esenciales, la seguridad del suministro o la coordinación económica general.

---

<sup>5</sup> Constitución Española de 1978, art. 45: todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo; art. 128: toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general; art. 131: el Estado mediante ley podrá planificar la actividad económica general; art. 149.1: el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias, en particular los apartados 13.<sup>a</sup> (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 22.<sup>a</sup> (bases del régimen minero y energético) y 1.<sup>a</sup> (condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales).

Hoy en día, la categoría que mejor explica esta realidad ya no es la del servicio público clásico, sino la del servicio económico de interés general sometida a una regulación especial. En los mercados energéticos liberalizados, la Administración ya no presta directamente el servicio ni actúa como monopolio, pero sigue desempeñando un papel decisivo: es la encargada de fijar obligaciones de acceso, imponer exigencias de transparencia, garantizar la continuidad del suministro y limitar, en ciertos casos, la libertad tarifaria. En definitiva, nos encontramos ante un modelo de mercado regulado en el que la libre competencia no desaparece, pero sí queda condicionada y orientada por el interés general.

## **2.2. Evolución desde el monopolio hacia la liberalización regulada**

La historia reciente del Derecho energético europeo y español puede leerse como el tránsito desde un sistema de monopolio legal hacia otro basado en la competencia en determinadas fases de la cadena y en la regulación administrativa de aquellas actividades que conservan rasgos de monopolio natural. En electricidad y gas, se ha continuado con los sucesivos paquetes energéticos europeos hasta las reformas de 2024.<sup>6</sup>

La lógica económica detrás de esa distinción es clara. Hay actividades, como el transporte y la distribución, que presentan costes muy elevados, economías de escala y de red, y carecen de sentido competitivo en términos de duplicación de infraestructuras: es prácticamente imposible que dos operadores compitan en paralelo sobre la misma red sin incurrir en un despilfarro económico manifiesto. Otras actividades, como la generación, la comercialización o el suministro minorista, pueden abrirse a la competencia siempre que exista acceso no discriminatorio a las redes y transparencia en el funcionamiento del sistema. El Derecho recoge esta diferenciación y construye regímenes jurídicos distintos para cada tipo de actividad, lo que explica buena parte de la complejidad normativa que caracteriza al sector.

En España, la liberalización no se produjo de forma absoluta ni instantánea. La experiencia del déficit de tarifa en el sector eléctrico, la necesidad de garantizar inversiones en red, la dependencia exterior de combustibles fósiles y la volatilidad de los mercados

---

<sup>6</sup> Directiva (UE) 2019/944, cit.; Directiva (UE) 2024/1711, cit.; Reglamento (UE) 2024/1747, cit

internacionales obligaron a mantener fuertes elementos de regulación económica. Uno de los rasgos más característicos del modelo español es, precisamente, que la apertura del mercado convive con una regulación muy detallada de retribuciones, metodologías, liquidaciones y mecanismos de corrección. No es un modelo de mercado libre con regulación de apoyo, sino un modelo de mercado regulado en el que la competencia opera dentro de un marco administrativo denso y técnicamente complejo.

### **2.3. Influencia del Derecho de la Unión Europea**

El Derecho de la Unión Europea ha sido determinante en la configuración del sistema energético español, y no es exagerado decir que sin él, el modelo actual sería irreconocible. Sin las exigencias de separación de actividades, acceso de terceros a las redes y reguladores independientes, el sector energético español probablemente seguiría siendo mucho más cercano al de los antiguos monopolios integrados de los que partió.

En el ámbito eléctrico, la Directiva (UE) 2019/944 y el Reglamento (UE) 2019/943 consolidaron el marco del mercado interior de la electricidad y reforzaron la independencia de las autoridades reguladoras nacionales, la protección de los consumidores y la apertura efectiva del mercado.<sup>7</sup> A ello se sumó la importante reforma del diseño del mercado eléctrico adoptada en 2024 mediante la Directiva (UE) 2024/1711 y el Reglamento (UE) 2024/1747, orientada a reducir la exposición de consumidores y empresas a la volatilidad extrema de corto plazo, fortalecer los contratos a largo plazo y consolidar la estabilidad del sistema.<sup>8</sup> Esta reforma no es un ajuste técnico menor: es la respuesta europea a la crisis de precios de 2021-2022 y reconoce implícitamente que el diseño anterior del mercado tenía problemas estructurales que la liberalización por sí sola no podía resolver.

En el sector del gas, el tradicional marco de la Directiva 2009/73/CE ha sido sustituido por la nueva Directiva (UE) 2024/1788, que establece reglas comunes para los mercados interiores de gas natural, gases renovables e hidrógeno.<sup>9</sup> Esta evolución es importante porque refleja un cambio de orientación profundo: la regulación energética ya no persigue solo liberalizar, sino también gestionar activamente la transición hacia fuentes renovables,

---

<sup>7</sup> Directiva (UE) 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, cit.; Reglamento (UE) 2019/943, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, cit.

<sup>8</sup> Directiva (UE) 2024/1711, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, cit.; Reglamento (UE) 2024/1747, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, cit.

<sup>9</sup> Directiva (UE) 2024/1788, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, cit.

integrar nuevos vectores energéticos y preservar al mismo tiempo la seguridad de suministro.

El Derecho europeo condiciona especialmente tres elementos del ordenamiento interno. Primero, exige la separación funcional y, en determinados casos, societaria de actividades para evitar conflictos de interés. Segundo, impone el acceso de terceros a las redes sobre bases transparentes y no discriminatorias. Tercero, reclama autoridades reguladoras nacionales independientes y dotadas de competencias efectivas, exigencia que explica la relevancia adquirida por la CNMC tras las reformas introducidas por el Real Decreto-ley 1/2019.<sup>10</sup> Estos tres elementos no son opcionales ni negociables para el legislador español: son condiciones de compatibilidad con el Derecho de la Unión.

## **2.4. El equilibrio entre libertad de mercado e intervención pública**

El Derecho energético no se encuentra ni en un modelo puramente planificado ni en uno desregulado. La libertad de empresa, la competencia y la contratación privada son elementos esenciales del sistema. Sin embargo, el precio final que abona el consumidor, la rentabilidad de las redes, la financiación de determinados costes del sistema, la asignación de capacidad de interconexión o la gestión de situaciones de vulnerabilidad energética están fuertemente condicionados por decisiones normativas y regulatorias.

Esto no constituye una anomalía del sistema, sino su esencia misma. En términos jurídicos, el problema consiste en determinar hasta dónde puede llegar la Administración sin vaciar de contenido la libertad económica, y hasta dónde puede llegar el mercado sin comprometer la seguridad del suministro, la cohesión social o la sostenibilidad financiera del sistema. El régimen de tarifas y la política de competencia son los dos instrumentos principales mediante los cuales el ordenamiento intenta mantener ese equilibrio, aunque como se verá a lo largo de este trabajo, ninguno de los dos ha logrado estabilizarlo de forma definitiva. Es un equilibrio que se rompe con cierta regularidad ante perturbaciones externas y que el legislador reconstruye, cada vez, mediante la misma técnica: la intervención urgente y temporal que acaba convirtiéndose en estructura permanente.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, cit., exposición de motivos.

<sup>11</sup> Ariño Ortiz, G. (2004), cit., p. 47; González Hernández, C. (2022), cit., pp. 30-32.

### 3. Configuración institucional de los mercados energéticos en España

El modelo energético español no se articula como un mercado libre absoluto, sino como un sistema híbrido donde conviven la eficiencia de la libre competencia con la seguridad que aporta la supervisión estatal. Esta estructura, profundamente condicionada por la normativa europea, separa las actividades en función de su naturaleza económica y su carácter estratégico.

En primer lugar, es fundamental distinguir entre las actividades liberalizadas (donde los precios se fijan por oferta y demanda, como la generación o la venta minorista) y las actividades reguladas, que constituyen monopolios naturales debido a la infraestructura necesaria para su funcionamiento (transporte y distribución). La **Tabla 1** sintetiza esta segmentación por sectores, subrayando el razonamiento jurídico que justifica la intervención pública en cada caso.

**Tabla 1. Actividades liberalizadas y reguladas en los principales mercados energéticos.**

*Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 24/2013 y la Ley 34/1998.*

| Sector                 | Actividad liberalizada               | Actividad regulada                                                | Razonamiento jurídico                                            |
|------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Electricidad           | Generación, comercialización         | Transporte, distribución, operación técnica/económica del sistema | Monopolio natural en redes y necesidad de coordinación sistémica |
| Gas natural            | Comercialización                     | Regasificación, transporte, almacenamiento básico, distribución   | Acceso de terceros a infraestructuras esenciales                 |
| Hidrocarburos líquidos | Venta minorista, libertad de precios | Reservas estratégicas, transparencia, controles GLP/butano        | Seguridad de suministro y supervisión competitiva                |

Más allá de la segmentación de actividades, el correcto funcionamiento del sistema requiere de un ecosistema institucional que garantice la transparencia y la estabilidad

técnica del suministro. En este sentido, el reparto de funciones en España es complejo, involucrando desde el poder ejecutivo (MITECO) hasta organismos independientes y gestores técnicos específicos para cada vector energético. La **Tabla 2** detalla este entramado de gobernanza y las competencias clave de cada actor institucional.

**Tabla 2. Reparto institucional básico de funciones en el sector energético español.** *Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 3/2013 y el Real Decreto-ley 1/2019.*

| Institución                | Función principal                                         | Ejemplos representativos                             |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Gobierno / MITECO          | Política energética general, cargos y normativa básica    | Órdenes de cargos, TUR, medidas de crisis            |
| CNMC                       | Regulación técnica independiente y supervisión de mercado | Peajes, retribuciones reguladas, informes, sanciones |
| Operadores institucionales | Gestión técnica y económica del sistema                   | REE, OMIE, Enagás GTS, MIBGAS, CORES                 |
| CCAA                       | Desarrollo e intervención administrativa territorial      | Autorizaciones, industria, consumo e inspección      |

### 3.1. La intervención administrativa como técnica de corrección del mercado

Desde el punto de vista del Derecho administrativo económico, la regulación energética puede entenderse como una técnica de corrección de un mercado que, por su propia naturaleza, no genera por sí solo resultados compatibles con el interés general. La intervención administrativa no se justifica únicamente por la herencia de monopolios históricos, sino por fallos estructurales que siguen presentes hoy y que ninguna liberalización formal ha podido eliminar.<sup>12</sup>

El primero es el problema del monopolio natural en las redes. La duplicación de infraestructuras de transporte y distribución carece de racionalidad económica, de modo que la competencia dentro de la red no resulta viable. El Derecho sustituye esa competencia imposible por una regulación intensa de acceso, retribución y calidad. El segundo es el de las externalidades y la seguridad de suministro: las decisiones individuales de empresas y

<sup>12</sup> Ariño Ortiz, G., y De la Cuétara Martínez, J. M. (1997), cit., p. 31; Muñoz Machado, S. (2015), cit., p. 89

consumidores no tienen en cuenta el valor real de contar con una red estable, con reservas estratégicas suficientes o con sistemas de apoyo para momentos críticos. El tercero es la asimetría informativa en el mercado minorista, donde el consumidor medio tiene serias dificultades para entender su factura, comparar ofertas o valorar los riesgos de cada tipo de contrato.

A esto se suma la transición energética. La necesidad de descarbonizar y electrificar consumos introduce objetivos que el mercado, abandonado a sí mismo, no alcanzaría en el ritmo que exigen los compromisos climáticos. El Derecho energético asume así una función de dirección de la economía: no reemplaza la inversión privada, pero la orienta mediante reglas estables, señales retributivas adecuadas y prioridades normativas claras.

### **3.2. Actividades liberalizadas y actividades reguladas**

Para una primera aproximación al control administrativo de los mercados energéticos hay que distinguir con precisión entre actividades liberalizadas y actividades reguladas, pues esta distinción determina la intensidad de la intervención pública y el margen de autonomía empresarial. En el sector eléctrico, la Ley 24/2013 estructura el sistema en generación, transporte, distribución, comercialización, servicios de recarga energética y gestión técnica y económica del sistema. La generación y la comercialización se conciben, con carácter general, como actividades en régimen de libre competencia, mientras que el transporte y la distribución se configuran como actividades reguladas en razón de su carácter de monopolio natural.<sup>13</sup>

En el sector del gas natural ocurre algo similar. La Ley 34/1998<sup>14</sup> distingue entre actividades liberalizadas, como la comercialización, y actividades reguladas, como la regasificación, el transporte, el almacenamiento básico y la distribución. En hidrocarburos, la intervención tiene una naturaleza diferente: el suministro al por menor de carburantes opera en régimen de libertad de precios y competencia, pero sujeto a obligaciones de información, transparencia, mantenimiento de existencias mínimas de seguridad y control de reservas estratégicas. Subsisten, no obstante, supuestos específicos de precios máximos administrados en productos como el butano y ciertos suministros de GLP por canalización.

---

<sup>13</sup> Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, arts. 6, 9 y 35

<sup>14</sup> Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, arts. 3 y 4.

### **3.3. El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico**

El MITECO ocupa una posición central en la gobernanza del sector energético español, aunque su papel ha evolucionado significativamente en la última década. No es ya el director único del sistema, como lo era en la época de los monopolios, pero tampoco es un actor secundario: sigue siendo el responsable de la política energética general, de la iniciativa normativa y de la aprobación de determinados precios regulados y cargos del sistema.

En el sector eléctrico, corresponde al Gobierno y al MITECO fijar los cargos del sistema, aprobar la normativa básica y definir la orientación estratégica de la política energética. En el sector del gas, el ministerio sigue aprobando los cargos del sistema gasista y las revisiones de la TUR mediante órdenes ministeriales.<sup>15</sup> Esta presencia no es residual: los cargos del sistema financian costes de primera magnitud, desde las primas a las renovables hasta la garantía de potencia, y su fijación tiene consecuencias directas sobre la factura del consumidor.

La distinción entre peajes y cargos ayuda a entender bien este reparto competencial, que a veces se presenta como más nítido de lo que realmente es en la práctica. Los peajes responden al uso de redes o infraestructuras reguladas y, tras la reforma de 2019, su metodología y valores se integran en el ámbito de la CNMC. Los cargos, en cambio, financian otros costes regulados del sistema no directamente asociados al uso de las redes y siguen situados, por regla general, en la esfera ministerial.<sup>16</sup> Sobre el papel, la distinción es clara. En la práctica, la frontera entre ambas categorías ha generado tensiones interpretativas que han llegado a los tribunales, lo que demuestra que el reparto competencial entre ministerio y regulador independiente sigue siendo un terreno en construcción.

### **3.4. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)**

La CNMC es la institución clave para comprender el control administrativo de los mercados energéticos. Creada por la Ley 3/2013 como autoridad independiente de supervisión y

---

<sup>15</sup> Orden TED/1062/2025, de 25 de septiembre, cit.; Orden TED/1524/2025, de 23 de diciembre, cit.

<sup>16</sup> Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo, cit., arts. 1-4; Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, cit., exposición de motivos.

competencia, integra funciones de defensa de la competencia y funciones sectoriales de regulación y supervisión en energía, telecomunicaciones, transportes y otros sectores. Su independencia respecto del poder ejecutivo es, en este sentido, tanto una garantía de calidad técnica como una exigencia del Derecho europeo.

En materia energética, la reforma operada por el Real Decreto-ley 1/2019 reforzó su independencia y le devolvió competencias exigidas por las directivas sectoriales<sup>17</sup>. Entre otras funciones, la CNMC establece mediante circular la metodología de cálculo de peajes y retribuciones de actividades reguladas, aprueba los valores concretos de los peajes de acceso, supervisa el funcionamiento de los mercados mayoristas y minoristas, gestiona procedimientos sancionadores en determinados ámbitos y emite informes sobre propuestas regulatorias.

El artículo 7.1 bis de la Ley 3/2013, introducido por el Real Decreto-ley 1/2019, resulta especialmente relevante, pues atribuye a la Comisión la competencia para aprobar, mediante resolución, los valores de los peajes de acceso a las redes de electricidad y gas, así como las cuantías de la retribución de actividades reguladas, con arreglo a las metodologías previamente aprobadas. Este punto marca una diferencia fundamental respecto a etapas anteriores, en las que el margen de decisión ministerial era notablemente más amplio.

La CNMC no sustituye al Gobierno ni dirige la política energética general. Su función es distinta: garantizar que las decisiones regulatorias técnicas se adopten con independencia, transparencia y sujeción a criterios objetivos, evitando que cuestiones como peajes, retribuciones de red o supervisión de mercado queden expuestas a una lógica puramente coyuntural o política.

### **3.5. Operadores institucionales del sistema**

La regulación energética española se apoya también en una serie de operadores institucionales que, sin ser estrictamente Administración Pública, desempeñan funciones legalmente configuradas. En electricidad, Red Eléctrica de España actúa como operador del sistema y gestor de la red de transporte, garantizando la continuidad y seguridad del

---

<sup>17</sup> Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, cit., exposición de motivos y arts. 1-3; Directiva (UE) 2019/944, cit., arts. 57-60.

suministro y coordinando la operación del sistema. OMIE actúa como operador del mercado ibérico de electricidad, organizando los mercados diarios.

En gas, Enagás GTS desempeña las funciones de Gestor Técnico del Sistema, coordinando la operación de las infraestructuras del gas y velando por la continuidad del suministro. MIBGAS actúa como mercado organizado de gas. En el ámbito de hidrocarburos, CORES desempeña funciones esenciales en materia de existencias mínimas de seguridad y reservas estratégicas, con un papel que va más allá del control administrativo ordinario: presta también apoyo técnico al MITECO en aspectos relacionados con la seguridad de suministro y asiste a las reuniones de la Agencia Internacional de la Energía en representación de España.<sup>18</sup>

Todos estos operadores se encuentran sometidos a regulación administrativa intensa, están sujetos a deberes específicos de neutralidad o de servicio, y son objeto de supervisión por la CNMC y por el ministerio competente según los casos. Su presencia demuestra que el control administrativo de los mercados energéticos no se limita a dictar normas, sino que se proyecta sobre la propia organización institucional del sistema.

### **3.6. Comunidades Autónomas y dimensión territorial**

La presencia del Estado en el sector energético no elimina la intervención de las Comunidades Autónomas, que ostentan competencias relevantes en materia de industria, autorizaciones de instalaciones, consumo, inspección y desarrollo administrativo, pero siempre dentro del marco básico estatal. La jurisprudencia constitucional ha subrayado que, dada la necesidad de coherencia técnica, económica y territorial del sistema energético, corresponde al Estado fijar los elementos estructurales de la regulación y la coordinación general.<sup>19</sup> Desde la perspectiva de este trabajo, lo decisivo es que el régimen tarifario y las grandes reglas de competencia se sitúan de forma predominante en la órbita estatal y europea, precisamente porque afectan al funcionamiento unitario del sistema.

---

<sup>18</sup> Ley 34/1998, de 7 de octubre, cit., arts. 67-70; Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, cit.; Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos. (2024). *Memoria 2024*, cit.

<sup>19</sup> STC 60/2016, de 17 de marzo, cit.; STC 32/2016, de 18 de febrero, cit.

## 4. Régimen jurídico de las tarifas, peajes, cargos y precios regulados

Para entender cómo funciona el sector energético en España, es necesario analizar cómo se construye el precio que pagamos los consumidores. La factura no es un importe único que decide el mercado, sino que se divide en varios bloques con funciones muy distintas. Esta separación sirve para que cada parte del recibo pague un coste específico del sistema, ya sea el mantenimiento de los cables o las decisiones políticas del Gobierno. La clave de este sistema es la diferencia entre **peajes** y **cargos**, algo que suele generar confusión. Los peajes son la parte técnica: sirven para pagar el transporte y la distribución de la energía (la infraestructura). Su precio lo calcula la CNMC como organismo independiente. Por otro lado, los cargos son la parte política: los decide el Gobierno y se usan para pagar cosas como las ayudas a las energías renovables o la deuda que el sistema eléctrico tiene acumulada de años anteriores.

Además de estos costes fijos, el sistema incluye precios de referencia para protegernos como consumidores. Es aquí donde aparecen figuras como el PVPC en la electricidad o la TUR en el gas, junto con el bono social para ayudar a las personas en situación de vulnerabilidad. La **Tabla 3** resume todos estos instrumentos, indicando quién es el responsable de aprobar cada uno, en qué sector se aplican y qué objetivo real tienen dentro de la ley.

**Tabla 3. Principales instrumentos tarifarios del sistema energético español.** *Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 24/2013, la Ley 34/1998, el Real Decreto 148/2021 y el Real Decreto 216/2014.*

| Instrumento             | Ámbito              | Quién lo aprueba                        | Finalidad                                                |
|-------------------------|---------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| Peajes eléctricos       | Electricidad        | CNMC (Resolución anual)                 | Retribuir transporte y distribución                      |
| Cargos eléctricos       | Electricidad        | Ministerio / Gobierno (Orden)           | Financiar otros costes regulados del sistema             |
| PVPC                    | Minorista eléctrico | Metodología reglamentaria (RD 216/2014) | Precio regulado de referencia para pequeños consumidores |
| Bono social eléctrico   | Minorista eléctrico | Norma estatal (RD 897/2017)             | Proteger a consumidores vulnerables                      |
| Peajes del gas          | Gas natural         | CNMC (Resolución anual)                 | Retribuir acceso a redes e infraestructuras              |
| Cargos del gas          | Gas natural         | Ministerio / Gobierno (Orden)           | Financiar costes del sistema gasista                     |
| TUR de gas              | Gas minorista       | Ministerio / DGPyM (Resolución)         | Precio regulado de último recurso                        |
| Precios máx. GLP/butano | Hidrocarburos/GLP   | DGPyM (Resolución periódica)            | Control de productos de especial relevancia social       |

#### 4.1. Consideraciones generales y precisión conceptual

En el lenguaje jurídico español, la palabra "tarifa" ha perdido su antiguo significado. Durante décadas sirvió para designar, de manera amplia, los precios regulados del suministro. Sin embargo, actualmente existen figuras muy distintas entre sí: peajes, cargos, cánones, precios voluntarios para el pequeño consumidor, tarifas de último recurso, precios máximos de productos específicos y retribuciones reguladas de actividades de red. Cada una de ellas responde a una lógica jurídica diferente y tiene una base competencial propia.<sup>20</sup>

Los peajes son cantidades destinadas a retribuir el uso de redes o infraestructuras reguladas. Los cargos son importes orientados a financiar otros costes del sistema no directamente vinculados al uso de dichas redes. Los precios regulados minoristas, como el PVPC o la

<sup>20</sup> Laguna de Paz, J. C. (2014), cit., pp. 112-115; Muñoz Machado, S. (2015), cit., p. 234.

TUR de gas, son fórmulas de suministro final cuyo importe incorpora distintos componentes: peajes, cargos, costes de energía y márgenes de comercialización regulados. Finalmente, existen precios máximos administrados en ámbitos específicos de hidrocarburos o gases.<sup>21</sup> El fundamento jurídico de todos estos instrumentos es doble: asegurar la suficiencia de ingresos para sostener actividades reguladas imprescindibles y evitar que el consumidor final quede expuesto a precios arbitrarios en contextos de competencia imperfecta o donde el legislador considera necesario preservar una oferta regulada de referencia.

## **4.2. Principios que informan el régimen tarifario**

El régimen tarifario energético está condicionado por principios jurídicos. El primero es el principio de sostenibilidad económica del sistema, consagrado expresamente en la Ley 24/2013.<sup>22</sup> La idea es clara, los ingresos regulados deben ser suficientes para cubrir los costes reconocidos. En el sector del gas aparece una cosa equivalente, los precios y cargos deben cubrir los costes regulados del sistema y preservar su estabilidad financiera.

El segundo principio es el de suficiencia retributiva de las actividades reguladas, las empresas titulares de redes o infraestructuras merecen una retribución que reconozca costes eficientes y una rentabilidad razonable, sin que esta sea excesiva, en perjuicio del consumidor, ni insuficiente, en perjuicio de la inversión y de la calidad del servicio.<sup>23</sup> El tercero es el de transparencia y objetividad, las metodologías de cálculo deben ser conocidas, motivadas, no discriminatorias y susceptibles de control jurisdiccional.<sup>24</sup> El cuarto es la protección del consumidor, que explica la existencia del PVPC, la TUR, el bono social o las limitaciones extraordinarias de precios introducidas durante las crisis energéticas, como en la actualidad con el cierre del estrecho de Ormuz por parte de Irán. El quinto es la señal eficiente de precios, incluso cuando la Administración interviene, el

---

<sup>21</sup> Ley 24/2013, de 26 de diciembre, cit., arts. 13-17; Ley 34/1998, de 7 de octubre, cit., arts. 90-96.

<sup>22</sup> Ley 24/2013, cit., art. 13. El principio de sostenibilidad económica y financiera prohíbe la generación de desajustes estructurales entre ingresos y costes del sistema.

<sup>23</sup> Circular 3/2020, de 15 de enero, de la CNMC, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad (BOE-A-2020-1066).

<sup>24</sup> Ley 3/2013, cit., art. 7.

precio debe transmitir información económica sobre escasez, coste y uso racional de la energía, principio reforzado por la reforma del PVPC de 2023.<sup>25</sup>

### **4.3. Electricidad: peajes de acceso a las redes**

#### **4.3.1. Naturaleza y función**

Los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución de electricidad remuneran el uso de unas infraestructuras que, por sus características, constituyen monopolios naturales. Todo consumidor o productor que utilice la red debe soportar los peajes correspondientes, en la medida en que se beneficia de una infraestructura cuya construcción, mantenimiento y operación requieren una retribución regulada. La Circular 3/2020 de la CNMC estableció la metodología para el cálculo anual de dichos peajes, fijando criterios de asignación de costes basados en el nivel de tensión, el perfil de consumo y los periodos horarios.<sup>26</sup>

#### **4.3.2. Estructura, metodología y resoluciones anuales**

La estructura de peajes introducida en 2021 se diseñó atendiendo al nivel de tensión, al perfil de consumo y a los periodos horarios, distinguiendo términos de potencia y de energía. El objetivo declarado fue mejorar la asignación de costes a los distintos usuarios de la red, trasladar señales más eficientes y aproximar mejor el precio al uso real de la infraestructura.<sup>27</sup> Las resoluciones anuales de peajes, como las aprobadas para 2025 y 2026, se dictan en aplicación del artículo 7.1 bis de la Ley 3/2013 y de la Circular 3/2020.<sup>28</sup>

Desde un punto de vista jurídico, esta estructura es relevante por dos razones. La primera es que muestra que el Derecho tarifario no se limita a fijar una cifra final, sino que distribuye costes conforme a metodologías complejas orientadas a eficiencia, equidad y

---

<sup>25</sup>Real Decreto 446/2023, de 13 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, para introducir la indexación del PVPC a señales a plazo y reducir su volatilidad (BOE-A-2023-14048).

<sup>26</sup> Circular 3/2020, de 15 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, cit., arts. 1-5.

<sup>27</sup>CNMC (2025). Informe IS/DE/027/25, cit., p. 8.

<sup>28</sup>Resolución de 18 de diciembre de 2025, de la CNMC, por la que se establecen los valores de los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución de electricidad para 2026 (BOE-A-2025-26348).

suficiencia. La segunda es que revela la importancia de la motivación en las decisiones regulatorias, pues la CNMC no puede fijar peajes de manera discrecional, sino dentro de la metodología aprobada y con audiencia a los interesados. Esto confirma que el valor concreto del peaje es hoy el resultado de una técnica jurídica reglada, no de una mera opción política contingente.

## **4.4. Electricidad: cargos del sistema**

### **4.4.1. Concepto y función**

Los cargos del sistema eléctrico se diferencian de los peajes porque no retribuyen directamente el uso de las redes, sino que financian otros costes del sistema que el legislador ha considerado oportuno distribuir entre los usuarios. El Real Decreto 148/2021 consolidó la separación conceptual entre peajes y cargos y aprobó la metodología de cálculo.<sup>29</sup> La fijación anual de sus valores corresponde a la Administración General del Estado, normalmente mediante orden ministerial. Mientras la CNMC aprueba los peajes, el ministerio fija los cargos.

### **4.4.2. Relevancia jurídica de la separación entre peajes y cargos**

La separación entre peajes y cargos tiene una importancia que no debe subestimarse. En primer lugar, mejora la transparencia de la factura y permite identificar qué parte del precio retribuye redes y qué parte financia otros costes del sistema. En segundo lugar, clarifica el reparto competencial entre CNMC y Gobierno. En tercer lugar, facilita el control jurisdiccional, porque permite examinar con mayor precisión la legalidad de cada componente de la factura.<sup>30</sup> Históricamente, la opacidad en la acumulación y financiación de costes fue uno de los problemas más graves del sector eléctrico español, la diferenciación entre peajes y cargos contribuye a hacerlo más inteligible y controlable.

---

<sup>29</sup> Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo, cit., arts. 1-4.

<sup>30</sup> Fernández-Villadangos, L. (s.f.). Una panorámica sobre la estructura del mercado eléctrico en España: resultados y retos. Dialnet. <https://dialnet.unirioja.es/>

## **4.5. Electricidad: el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC)**

### **4.5.1. Naturaleza jurídica**

El PVPC es el precio regulado de referencia para pequeños consumidores eléctricos suministrados por comercializadoras de referencia. El artículo 17 de la Ley 24/2013 y el Real Decreto 216/2014 configuran su estructura y metodología.<sup>31</sup> Solo puede aplicarse a consumidores domésticos con suministro en baja tensión y potencia contratada no superior a 10 kW. Desde el punto de vista jurídico, es una oferta regulada de suministro final en un mercado liberalizado, pensada como referencia para consumidores pequeños y como puerta de acceso a determinados mecanismos de protección social. Su precio incorpora de forma aditiva el coste de la energía, los peajes, los cargos y los costes de comercialización que correspondan.

### **4.5.2. De la indexación al spot a la reforma de 2023**

Uno de los rasgos más llamativos del PVPC fue durante años su fuerte indexación al mercado mayorista de corto plazo, lo que lo convirtió en una fórmula muy sensible a las señales horarias del mercado. Este diseño tenía virtudes desde la perspectiva de la eficiencia y del fomento del consumo racional en horas valle, pero también una debilidad estructural: trasladaba al consumidor doméstico una volatilidad extrema cuando los mercados de energía sufrían tensiones severas. La crisis energética de 2021-2022 evidenció ese problema.

Como respuesta, el Real Decreto 446/2023 modificó el Real Decreto 216/2014 para introducir una señal parcial de precios a plazo y reducir la volatilidad del PVPC.<sup>32</sup> Según la nueva metodología, la incorporación de referencias de futuros es gradual: 25% en 2024, 40% en 2025 y 55% en 2026, manteniéndose el resto vinculado a la señal diaria e intradiaria. El MITECO y la CNMC explicaron expresamente que esta reforma buscaba

---

<sup>31</sup>Ley 24/2013, cit., art. 17; Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación (BOE-A-2014-3376).

<sup>32</sup> Real Decreto 446/2023, de 13 de junio, cit., arts. 1-3; Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2024), cit.

aportar estabilidad sin eliminar del todo la señal de eficiencia. Jurídicamente, la reforma demuestra que el precio regulado no es una figura estática, sino un instrumento adaptable que el legislador puede calibrar ante el deterioro de las condiciones del mercado, sin necesidad de abandonar el modelo de liberalización regulada.

#### **4.5.3. Ventajas y límites del PVPC**

El PVPC cumple varias funciones relevantes. Proporciona una referencia homogénea en todo el territorio nacional, sirve de base para el acceso al bono social eléctrico y permite comparar la oferta del mercado libre con una oferta regulada de referencia, fortaleciendo así la posición negociadora del consumidor. No obstante, presenta límites evidentes. Su complejidad metodológica dificulta la comprensión por parte del usuario medio.<sup>33</sup> Su vínculo, con los mercados de energía mantiene cierto grado de volatilidad residual. Además, la coexistencia con un mercado libre muy desarrollado puede generar segmentación, los consumidores mejor informados arbitran entre una y otra modalidad, mientras otros permanecen en contratos peores por desconocimiento.

Por ello, el debate sobre el PVPC no consiste solo en determinar si el precio es alto o bajo en un momento dado, sino en valorar si su diseño cumple adecuadamente las finalidades de transparencia, protección, eficiencia y estabilidad que el ordenamiento le atribuye.

#### **4.6. Electricidad: bono social y protección del consumidor vulnerable**

El bono social eléctrico constituye uno de los ejemplos más claros de intervención administrativa correctora en materia de precios energéticos. Su regulación actual se apoya en el Real Decreto 897/2017 y en las medidas extraordinarias aprobadas durante la crisis energética.<sup>34</sup> Se trata de lo siguiente: determinados consumidores vulnerables tienen derecho a un descuento sobre el PVPC, con el fin de evitar situaciones de pobreza energética y garantizar el acceso efectivo al suministro básico. Desde el punto de vista jurídico, el bono social revela que el régimen tarifario energético no puede analizarse

---

<sup>33</sup>CNMC (2025). Informe de supervisión del mercado minorista de electricidad y gas (IS/DE/027/25), p. 14.

<sup>34</sup> Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, cit.; Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, cit.; Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, cit.

exclusivamente desde criterios de eficiencia económica: la factura eléctrica también cumple una función social que el legislador no puede ignorar.

El legislador ha vinculado expresamente el acceso al bono social a la contratación del PVPC, reforzando el carácter del precio regulado como puerta de entrada a la protección pública. Las sucesivas ampliaciones extraordinarias del descuento durante la crisis energética de 2021-2023 mostraron la capacidad del Estado para modular temporalmente el régimen económico del suministro. Sin embargo, también evidenciaron un problema de fondo: cuanto más se utilizan estos mecanismos para fines sociales, más necesario resulta decidir quién soporta su coste y con qué fundamento jurídico se reparte entre operadores, consumidores y presupuestos públicos.

## **4.7. Gas natural: peajes, cánones y cargos**

### **4.7.1. Acceso de terceros a las infraestructuras gasistas**

En el sector del gas, el acceso de terceros a infraestructuras de transporte, distribución y regasificación constituye uno de los pilares de la liberalización efectiva. La Ley 34/1998 y su desarrollo reglamentario establecen este derecho de acceso, mientras que la CNMC fija las metodologías y valores de peajes correspondientes.<sup>35</sup>

### **4.7.2. Separación entre peajes y cargos del sistema del gas**

La evolución normativa reciente ha introducido también en el sector del gas una diferenciación más clara entre peajes y cargos. Los peajes retribuyen el uso de infraestructuras, los cargos se destinan a cubrir otros costes del sistema no asociados directamente al uso de la red. El reparto de funciones es análogo al del sector eléctrico: la CNMC aprueba los valores de los peajes de acceso mediante resolución anual, mientras que el ministerio aprueba los cargos del sistema del gas mediante orden ministerial.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup>Ley 34/1998, cit.; Circular 6/2020, de 22 de julio, de la CNMC, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de los servicios básicos de acceso a las infraestructuras gasistas (BOE-A-2020-8556).

<sup>36</sup> Ley 34/1998, de 7 de octubre, cit., art. 92; Orden TED/1062/2025, de 25 de septiembre, cit.

## **4.8. Gas natural: la Tarifa de Último Recurso (TUR)**

### **4.8.1. Concepto y base legal**

La Tarifa de Último Recurso de gas es el precio regulado al que los comercializadores de último recurso suministran gas natural a consumidores que reúnen los requisitos legales. Conforme a la Ley 34/1998 y al régimen reglamentario de desarrollo, pueden acogerse a la TUR los consumidores con consumo anual igual o inferior a 50.000 kWh y determinadas comunidades de propietarios en los términos establecidos por la normativa.<sup>37</sup> Las revisiones concretas de la TUR se aprueban por resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas.

### **4.8.2. Función de la TUR en un mercado liberalizado**

La TUR cumple una función distinta a la del PVPC, aunque comparta con este la condición de precio regulado minorista. En gas, la oferta regulada actúa como red de seguridad y como referencia frente a las ofertas del mercado, con particular relevancia en contextos de tensión de precios. Los datos de la CNMC revelan que en 2024 aproximadamente dos de cada cinco clientes de gas tenían contratada la TUR, con unos 3,1 millones de usuarios acogidos a la misma. El regulador señaló además que alrededor de 6.000 comunidades de propietarios continuaban acogidas a la llamada TUR vecinal.<sup>38</sup> Estos datos son jurídicamente relevantes porque demuestran que una tarifa regulada no es una figura residual, sino un instrumento con impacto relevante en la organización del mercado minorista del gas.

### **4.8.3. Medidas extraordinarias y límites al incremento de costes**

La crisis del gas llevó al legislador a introducir límites extraordinarios al incremento del coste de la materia prima imputable en la TUR, especialmente a partir del Real Decreto-ley 17/2021. Más tarde se ampliaron medidas específicas para comunidades de propietarios y

---

<sup>37</sup> Ley 34/1998, de 7 de octubre, cit., art. 96; Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, cit., art. 9.

<sup>38</sup> CNMC (2025). Nota de prensa de 4 de agosto de 2025 sobre evolución de la TUR de gas natural y mercado minorista.

otros colectivos.<sup>39</sup> Desde un punto de vista jurídico, estas decisiones muestran el margen de la Administración para intervenir directamente sobre precios finales cuando concurren circunstancias excepcionales de interés general. No obstante, también plantean la cuestión de quién soporta la diferencia entre el precio regulado y el coste real de aprovisionamiento: si este no se cubre íntegramente por el consumidor, debe articularse un sistema de compensación con las consiguientes implicaciones para la solvencia de las comercializadoras de último recurso y para las cuentas públicas.

La crisis desencadenada por la guerra en Oriente Próximo a partir de febrero de 2026 volvió a poner a prueba los límites del régimen tarifario del gas. La escalada del precio del crudo, provocada en gran medida por el cierre de facto del Estrecho de Ormuz, trasladó una presión inmediata sobre los precios del gas natural y, con ello, sobre la TUR. En respuesta, el Real Decreto-ley 7/2026 redujo el IVA del gas natural del 21 al 10%, con vigencia hasta el 30 de junio de 2026 y cláusula de desactivación vinculada a la evolución del IPC. Esta medida, de naturaleza esencialmente fiscal, operó como mecanismo de amortiguación del coste final de la TUR sin alterar su metodología de cálculo ni los valores aprobados por la Dirección General de Política Energética y Minas, lo que confirma la pauta ya observada en crisis anteriores<sup>40</sup>: la Administración prefiere actuar sobre la carga fiscal del precio regulado antes que intervenir directamente sobre su componente de coste de la materia prima.

## **4.9. Hidrocarburos líquidos: libertad de precios y controles específicos**

### **4.9.1. Régimen general**

A diferencia de la electricidad y del gas natural por red, el mercado de carburantes y otros hidrocarburos líquidos descansa, como regla general, sobre la libertad de precios. No existe una tarifa regulada general para gasolina o gasóleo análoga al PVPC o a la TUR, el precio en estación de servicio se forma en un entorno liberalizado y competitivo, condicionado por costes internacionales del crudo, márgenes de refino, costes logísticos, fiscalidad y estructura comercial. Sin embargo, la libertad formal de precios no equivale a ausencia de

---

<sup>39</sup> Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, cit., arts. 3-5; Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, cit.

<sup>40</sup> Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, *BOE* núm. 69, de 21 de marzo de 2026.

intervención, la Ley 34/1998 y el Real Decreto-ley 6/2000 imponen obligaciones de transparencia e información de precios en estaciones de servicio, lo que constituye un mecanismo indirecto de control y disciplina de mercado.<sup>41</sup>

#### **4.9.2. Competencia, transparencia y existencias mínimas de seguridad**

El control administrativo en hidrocarburos líquidos se articula principalmente a través de tres vías. La primera es la defensa de la competencia, especialmente relevante en el comercio minorista de carburantes por la histórica concentración del mercado. La segunda es la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad y gestión de reservas estratégicas por CORES.<sup>42</sup> La tercera es la transparencia obligatoria en la información de precios al público. La CNMC publica boletines informativos periódicos sobre la distribución de carburantes en estaciones de servicio, lo que facilita la detección de patrones territoriales y la vigilancia de comportamientos restrictivos. Jurídicamente, este control cumple una función preventiva: no fija el precio, pero reduce opacidad y facilita la vigilancia de comportamientos restrictivos.

#### **4.9.3. Supuestos de precios máximos administrados**

Pese al predominio de la libertad de precios, persisten supuestos singulares de precios máximos administrados. El ejemplo más claro es el butano comercial envasado, cuyo precio máximo de venta antes de impuestos se revisa periódicamente por resolución administrativa de la Dirección General de Política Energética y Minas.<sup>43</sup> También persisten mecanismos de determinación administrativa en ciertos suministros de GLP por canalización. Estos supuestos son especialmente interesantes, porque muestran que incluso dentro del sector de los hidrocarburos el grado de intervención no es uniforme, allí donde

---

<sup>41</sup>Ley 34/1998, cit.; Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios (BOE-A-2000-11836).

<sup>42</sup> Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, cit., arts. 3-7; Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos. (2024). *Memoria 2024*, cit.

<sup>43</sup>Resolución de 12 de enero de 2026, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica el precio máximo de venta antes de impuestos del gas licuado del petróleo envasado (BOE-A-2026-1077).

el legislador aprecia menor competencia efectiva o especial relevancia social del suministro, reaparecen técnicas clásicas de precio máximo.

#### **4.10. Retribución de actividades reguladas y control de costes**

El régimen de tarifas no puede separarse de la retribución de las actividades reguladas. En transporte y distribución de electricidad, así como en transporte, distribución y regasificación de gas, la CNMC debe reconocer una retribución adecuada a operadores que no actúan en competencia plena. Ello se hace mediante metodologías que determinan la base de activos, los costes eficientes, los parámetros retributivos y los periodos regulatorios.<sup>44</sup> La retribución de red fija el suelo económico sobre el que se asientan los peajes y condiciona la disposición a invertir.

De ahí la importancia del reparto competencial surgido tras el Real Decreto ley 1/2019 y la litigiosidad que ha generado la delimitación entre funciones del ministerio y de la CNMC. Las sentencias del Tribunal Supremo de 2020 y 2023 sobre reconocimiento de retribución en el sector eléctrico reflejan que no se trata de un debate menor, sino de una cuestión para la independencia del regulador y para la seguridad jurídica del sistema.<sup>45</sup>

#### **4.11. Valoración crítica del régimen tarifario**

El régimen jurídico de las tarifas energéticas españolas ha recorrido un camino largo desde los tiempos del déficit de tarifa y la opacidad en la acumulación de costes. Hoy existe una base normativa más coherente con el Derecho europeo, una separación más clara entre peajes y cargos apoyada en el Real Decreto 148/2021 y la Circular 3/2020 de la CNMC<sup>46</sup>,

---

<sup>44</sup>Circular 3/2020, cit.; Circular 9/2019, de 12 de diciembre, de la CNMC, sobre la metodología para determinar la retribución de las actividades reguladas del sector gasista (BOE-A-2019-18398).

<sup>45</sup>STS 2551/2020, de 22 de julio, y STS 3438/2023, de 10 de julio. Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. ECLI:ES:TS:2020:2551 y ECLI:ES:TS:2023:3438.

<sup>46</sup> Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo, cit.; Circular 3/2020, de 15 de enero, de la CNMC, cit..

una metodología de fijación de peajes técnicamente más rigurosa y mecanismos de protección social progresivamente más sofisticados.

Dicho esto, el sistema tiene problemas serios que no desaparecen por ignorarlos. El primero es la complejidad normativa. La coexistencia de leyes sectoriales, reales decretos, órdenes ministeriales, circulares de la CNMC, resoluciones anuales y medidas extraordinarias sucesivamente prorrogadas ha generado una arquitectura normativa que resulta prácticamente inaccesible para cualquier ciudadano que no sea especialista en la materia. Y esto no es un problema menor. Un sistema tarifario que no se entiende no es transparente, y sin transparencia real la protección del consumidor queda, en gran medida, sobre el papel.

El segundo problema es la recurrencia al decreto-ley como instrumento de intervención. Las crisis de 2021, 2022 y 2026 han mostrado que, ante perturbaciones externas de cierta intensidad, el legislador recurre sistemáticamente a medidas urgentes que modifican el régimen ordinario de forma temporal pero que luego se prorrogan una y otra vez.<sup>47</sup> El resultado es una capa normativa superpuesta al sistema estructural que ningún operador puede anticipar con certeza razonable. Esto tiene un coste directo sobre la seguridad jurídica y, con ella, sobre la disposición a invertir a largo plazo en infraestructuras energéticas.

El tercero es la dificultad intrínseca de compatibilizar señal económica eficiente con estabilidad de precios políticamente aceptable. El PVPC lo ilustra bien: durante años trasladó al consumidor la volatilidad del mercado mayorista, lo que era coherente con la lógica de eficiencia, pero insostenible en términos sociales cuando los precios se dispararon. La reforma de 2023 intentó corregir ese diseño introduciendo gradualmente referencias de futuros,<sup>48</sup> pero la solución adoptada es un equilibrio delicado que puede volver a romperse si las condiciones del mercado cambian con suficiente brusquedad.

Subsiste, además, el dilema permanente sobre quién soporta los costes del sistema que no se repercuten íntegramente al consumidor. Cuando el Estado interviene para contener precios, alguien paga la diferencia: las comercializadoras de último recurso, los

---

<sup>47</sup> Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, cit.; Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, cit.; Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, cit.

<sup>48</sup> Real Decreto 446/2023, de 13 de junio, cit. La metodología establece una incorporación progresiva de referencias de futuros: 25% en 2024, 40% en 2025 y 55% en 2026.

presupuestos públicos o los propios consumidores a través de cargos diferidos. La respuesta a esa pregunta no es siempre transparente, y esa falta de claridad es uno de los aspectos en los que el régimen tarifario español tiene más margen de mejora.

#### **4.12. Procedimientos de liquidación, revisión y control jurisdiccional**

En ambos sectores, eléctrico y gasista, la CNMC desempeña funciones de liquidación de ingresos y costes regulados con carácter generalmente mensual o periódico. Esta función tiene enorme relevancia jurídica porque convierte a la Comisión en pieza central del equilibrio financiero del sistema.

La participación de los operadores en el procedimiento regulatorio se vincula directamente con los principios de transparencia, contradicción y buena regulación. La litigiosidad en esta materia ha sido intensa: el Tribunal Supremo ha debido pronunciarse sobre cuestiones tan sensibles como el alcance de las competencias de la CNMC en la determinación de retribuciones, con resultados que han clarificado algunos aspectos del reparto competencial pero que también han generado nuevas incertidumbres interpretativas.<sup>49</sup>

El control jurisdiccional cumple aquí una función triple: garantizar que la autoridad reguladora actúe dentro del ámbito competencial que le corresponde, impedir arbitrariedades en la fijación de parámetros y contribuir a generar doctrina estable sobre conceptos como rentabilidad razonable, costes eficientes o derechos de acceso.

#### **4.13. Las medidas extraordinarias de crisis como prueba de resistencia del sistema**

Las crisis energéticas recientes han servido como prueba de resistencia del régimen jurídico español, y el resultado no es exactamente tranquilizador. A partir de 2021, el incremento extraordinario del precio del gas y la fuerte volatilidad del mercado eléctrico mayorista obligaron al legislador a adoptar un número muy elevado de medidas urgentes mediante decreto-ley.<sup>50</sup> En electricidad, se ampliaron descuentos del bono social, se introdujeron reducciones fiscales temporales y se reformó la metodología del PVPC para limitar su

---

<sup>49</sup> STS 2551/2020, de 22 de julio, cit.; STS 3438/2023, de 10 de julio, cit.

<sup>50</sup> Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, cit.; Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, cit.; Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, cit.

exposición inmediata al mercado. En gas, se limitó el crecimiento del coste de la materia prima imputable a la TUR, se crearon mecanismos específicos para comunidades de propietarios y se prorrogaron sucesivamente varias medidas de contención.

La crisis desencadenada por la guerra en Oriente Próximo a partir de febrero de 2026, con los ataques sobre Irán y el consiguiente cierre del Estrecho de Ormuz, volvió a someter al marco jurídico energético español a una prueba de resistencia de primera magnitud. El precio del barril de Brent superó los cien dólares en cuestión de días, arrastrando al alza el coste de los carburantes, la electricidad y el gas natural. El Gobierno respondió de nuevo mediante decreto-ley, instrumento que ha acompañado todas las grandes crisis energéticas de la última década.

El Real Decreto-ley 7/2026, aprobado en Consejo de Ministros extraordinario el 20 de marzo de 2026, articuló un plan de respuesta por importe de 5.000 millones de euros estructurado en dos ejes: uno de carácter coyuntural, con medidas de reducción fiscal inmediata, y otro de naturaleza estructural, orientado a reforzar la soberanía energética a largo plazo.<sup>51</sup> En el plano fiscal, las medidas más destacadas fueron la reducción del IVA del 21 al 10% en carburantes, electricidad, gas natural, pellets y leña; la reducción del impuesto especial sobre hidrocarburos hasta el mínimo permitido por el Derecho de la Unión Europea; la reducción del impuesto especial sobre la electricidad del 5,1% al 0,5%; y la suspensión temporal del Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica. Complementariamente, se estableció la congelación del precio máximo del butano envasado, se amplió hasta diciembre de 2026 el régimen extraordinario de descuentos del bono social eléctrico y se articuló una bonificación del 80% en los peajes eléctricos para industrias electrointensivas. La vigencia de la mayoría de las medidas se fijó hasta el 30 de junio de 2026, con una cláusula de desactivación automática en función de la evolución del IPC.

Desde una perspectiva jurídica, este nuevo episodio refuerza varias conclusiones que el análisis del sistema venía apuntando. La primera es que el decreto-ley sigue siendo el instrumento protagonista de la intervención urgente en el sector energético, con las consiguientes tensiones sobre el principio de seguridad jurídica y la previsibilidad

---

<sup>51</sup> Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, BOE núm. 69, de 21 de marzo de 2026. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-6544](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-6544)

normativa para operadores e inversores. La segunda es que el modelo de intervención preferido por el legislador español ante shocks externos consiste en reducir la carga fiscal del precio final antes que en fijar directamente precios máximos en los segmentos liberalizados, lo que permite actuar con rapidez sin comprometer formalmente la arquitectura del mercado libre. La tercera es que la ampliación del bono social en contextos de crisis reproduce el mismo dilema de siempre: quién soporta su coste y con qué fundamento jurídico se distribuye esa carga entre operadores, consumidores y presupuestos públicos.

Todo ello plantea una cuestión de fondo que este trabajo no puede resolver pero sí formular con claridad. Un marco jurídico debería ser capaz de absorber situaciones extremas sin necesidad de alteraciones constantes del régimen ordinario. Si el sistema requiere correcciones extraordinarias para seguir siendo socialmente aceptable, puede sostenerse que su diseño estructural presenta problemas de resiliencia. Pero también puede defenderse la tesis contraria: un marco que incorpora mecanismos excepcionales para responder con agilidad a circunstancias imprevisibles demuestra precisamente su madurez. La respuesta correcta se sitúa probablemente en un punto intermedio, y encontrarla es uno de los retos más serios que tiene por delante el Derecho energético español.

## 5. Defensa de la competencia y supervisión de mercado en el sector energético

El sector energético es propenso a la concentración de poder, por lo que el Estado debe intervenir para asegurar que las empresas compitan de forma justa. No se trata solo de castigar malas prácticas, sino de vigilar el mercado constantemente para evitar que el consumidor salga perjudicado por la falta de alternativas o por acuerdos opacos entre compañías.

Esta vigilancia se organiza en varios niveles de control. Primero están las reglas preventivas, que sirven para evitar problemas antes de que ocurran (como separar legalmente a las empresas que transportan energía de las que la venden). Después, están los controles que actúan cuando ya se ha detectado una infracción, como el abuso de posición dominante o el pacto de precios. La **Tabla 4** resume estas herramientas de control, señalando en qué ley se basan y qué ejemplos prácticos existen para cada tipo de supervisión.

**Tabla 4. Instrumentos de defensa de la competencia en el sector energético.** *Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 15/2007 y la Ley 3/2013.*

| Tipo de control         | Naturaleza                 | Fundamento                      | Ejemplos                                                               |
|-------------------------|----------------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Ex ante                 | Preventiva estructural     | Ley 24/2013; Ley 34/1998        | Unbundling, acceso a redes, códigos de red, peajes transparentes       |
| Ex post                 | Sancionadora y correctora  | Ley 15/2007; TFUE arts. 101-102 | Abuso de posición dominante, colusión, manipulación de mercado         |
| Supervisión continua    | Observación e info pública | Ley 3/2013                      | Informes minoristas, cambios de comercializador, boletines carburantes |
| Control concentraciones | Preventiva estructural     | Ley 15/2007, arts. 7-10         | Fusiones en generación, distribución y comercialización                |

### 5.1. Competencia como presupuesto de la liberalización

Declarar liberalizadas la generación o la comercialización de energía no garantiza por sí solo que exista competencia real. Es una condición necesaria pero no suficiente. De poco sirve que la norma abra formalmente un mercado si en la práctica persisten barreras de entrada que impiden a nuevos operadores acceder en condiciones razonables, si el acceso a las infraestructuras esenciales es discriminatorio, o si las prácticas comerciales de los operadores dominantes distorsionan la capacidad de elección del consumidor. La liberalización sin competencia efectiva es una declaración de intenciones, no un modelo de mercado que funcione.<sup>52</sup>

Por eso el control de la competencia en energía opera en dos niveles que se complementan y que ninguno de los dos puede sustituir al otro. El primero es *ex ante* y de naturaleza sectorial: incluye la separación de actividades para evitar conflictos de interés, el acceso regulado a las redes en condiciones transparentes y no discriminatorias, y la supervisión continua del comportamiento del mercado. El segundo es *ex post* y de carácter general: comprende la aplicación del Derecho de la competencia a conductas concretas que, aun dentro de ese marco estructural, restringen la competencia o explotan el poder de mercado. Lo que la experiencia española enseña, y lo que el análisis de este capítulo intentará mostrar, es que ninguno de los dos niveles basta por sí solo. Si solo existiera regulación *ex ante*, muchas conductas oportunistas escaparían al control. Si solo existiera antitrust *ex post*, la estructura básica del mercado seguiría favoreciendo la discriminación y la exclusión. El modelo vigente combina ambos enfoques, no siempre con la coherencia que sería deseable, pero sí con una lógica de fondo que el análisis jurídico no puede ignorar.

## **5.2. Marco jurídico general: Derecho de la competencia y energía**

El sector energético está sometido al marco general de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, así como a los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.<sup>53</sup> Los acuerdos restrictivos, las conductas colusorias, los abusos de posición dominante y las concentraciones con efectos significativos sobre la competencia pueden ser investigados y sancionados igual que en otros mercados.

---

<sup>52</sup> Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, cit.; Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, cit., art. 1; Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, cit., art. 1.

<sup>53</sup> Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (BOE-A-2007-12946); arts. 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE C 326, de 26 de octubre de 2012).

Sin embargo, la energía presenta particularidades que hacen especialmente relevante la coordinación entre regulación sectorial y Derecho de la competencia. En sectores de red, la posición dominante puede derivar de la titularidad de infraestructuras esenciales o de una integración vertical que dificulta el acceso de nuevos operadores. Por ello, el Derecho energético incorpora remedios estructurales que no sustituyen al antitrust, pero sí reducen sus riesgos: separación de actividades, obligaciones de acceso, códigos de red, reglas de balance y mecanismos de supervisión continua.

### **5.3. La CNMC como autoridad de competencia y regulador sectorial**

Una de las singularidades más llamativas del modelo español es que la CNMC concentra, en una misma institución, la condición de regulador sectorial y autoridad de competencia. Esta dualidad no es el resultado de una decisión casual, sino de una apuesta deliberada del legislador por integrar en un único organismo funciones que en otros países europeos se reparten entre instituciones separadas.

Entre las ventajas de este modelo, destaca la posibilidad de abordar problemas complejos con una visión completa. En mercados energéticos, muchas conductas solo se comprenden adecuadamente si se domina tanto la lógica del funcionamiento técnico del sistema como la del Derecho de la competencia. La CNMC puede, en principio, unir ambos enfoques en el análisis de un mismo caso, lo que en teoría reduce los riesgos de que una perspectiva parcial lleve a conclusiones erróneas.

Entre los riesgos, se ha señalado la potencial tensión entre funciones de promoción de la competencia, supervisión técnica y potestad sancionadora. No es una tensión teórica: cuando la misma institución que fija las metodologías tarifarias es también la que investiga y sanciona conductas anticompetitivas, pueden surgir dudas sobre la coherencia y la independencia de cada una de esas funciones respecto de las demás. El legislador español ha mantenido esta arquitectura y la propia CNMC subraya que la coordinación entre regulación y competencia mejora la capacidad de detectar problemas sistémicos en mercados de red, pero el debate sobre sus límites no está cerrado.

La crisis energética de 2026 aportó un nuevo elemento de interés respecto al papel institucional de la Comisión. El Real Decreto-ley 7/2026 incluyó una disposición expresa por la que se dotaba a la CNMC de nuevas capacidades de supervisión y sanción con el objetivo específico de garantizar que las ayudas fiscales aprobadas se trasladaran efectivamente a los precios finales y no fueran absorbidas como margen por los operadores.<sup>54</sup> Esta ampliación funcional tiene relevancia jurídica propia: sitúa a la Comisión no solo como garante del funcionamiento ordinario del mercado, sino como instrumento activo de ejecución de la política de crisis. La medida enlaza con el debate ya señalado sobre la acumulación de funciones en la Comisión y sobre los límites que deben existir entre regulación independiente y ejecución de la política gubernamental, una tensión que los episodios de crisis hacen especialmente visible.

## **5.4. Instrumentos sectoriales de promoción de competencia**

El Derecho energético dispone de un conjunto de instrumentos específicos orientados a crear las condiciones estructurales que hacen posible la competencia efectiva. No son instrumentos de Derecho de la competencia en sentido estricto, sino herramientas de regulación sectorial que actúan antes de que se produzca cualquier conducta anticompetitiva concreta. Su lógica es preventiva: si la estructura del mercado es la adecuada, muchos de los problemas que luego habría que corregir ex post sencillamente no llegan a producirse.

### **5.4.1. Unbundling y separación de actividades**

La separación de actividades es probablemente el instrumento preventivo más importante del sistema. La idea de fondo es sencilla, aunque su aplicación no lo sea: quien controla una red o infraestructura esencial no puede utilizar esa posición para favorecer a empresas vinculadas en los segmentos abiertos al mercado. Si el transportista y el comercializador forman parte del mismo grupo empresarial, existe un incentivo estructural para discriminar en el acceso o para usar información sensible sobre consumidores en beneficio propio.

La normativa europea y española impone distintos grados de separación, funcional, jurídica y en determinados casos de propiedad, cuya intensidad varía según el tipo de actividad y el

---

<sup>54</sup> Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, cit., exposición de motivos y título I.

tamaño del operador.<sup>55</sup> En electricidad y gas, esta técnica ha sido decisiva para permitir la entrada de comercializadores independientes y para reducir el riesgo de discriminación. No ha resuelto todos los problemas, pero sin ella el mercado liberalizado habría sido mucho más difícil de construir.

#### **5.4.2. Acceso de terceros a redes e infraestructuras esenciales**

El acceso de terceros en condiciones transparentes y no discriminatorias es el otro pilar estructural del sistema. Las redes de transporte y distribución, así como determinadas infraestructuras de gas, son instalaciones con características de facilidades esenciales: sin acceso real a ellas, las actividades liberalizadas quedan sin contenido efectivo. No es posible comercializar electricidad o gas si no se puede usar la red para entregar el producto al consumidor.

De ahí que el acceso esté detalladamente regulado, que existan mecanismos específicos para resolver conflictos y que la CNMC pueda imponer obligaciones y sancionar incumplimientos.<sup>56</sup> En la práctica, los conflictos de acceso han sido uno de los focos de litigiosidad más recurrentes del sector, lo que demuestra que la declaración formal del derecho de acceso no es suficiente por sí sola: necesita un aparato institucional que lo haga efectivo.

#### **5.4.3. Supervisión continua de mercado**

La CNMC supervisa tanto el mercado mayorista como el minorista de electricidad y gas. Sus informes periódicos permiten observar cuotas de mercado, evolución de precios, número de ofertas disponibles, incidencias en cambios de comercializador y grado de dinamismo competitivo. Según el informe de supervisión del mercado minorista publicado en 2025 con datos de 2024, estuvieron disponibles 471 ofertas de electricidad de 84 comercializadoras distintas en el comparador de la CNMC, los precios minoristas eléctricos disminuyeron ese año para pymes e industria, mientras que en hogares se observaron

---

<sup>55</sup> Directiva (UE) 2019/944, cit., arts. 35-46; Directiva (UE) 2024/1788, cit., arts. 56-72; Ley 24/2013, de 26 de diciembre, cit., arts. 8-12.

<sup>56</sup> Ley 24/2013, de 26 de diciembre, cit., arts. 33-34; Ley 34/1998, de 7 de octubre, cit., arts. 58-63; Circular 3/2020, cit.; Circular 6/2020, cit.

incrementos. Asimismo, el Panel de Hogares del regulador registró que en 2024 un 13,7% de los hogares cambió de proveedor de electricidad y un 9,2% lo hizo en gas.<sup>57</sup>

Esta función de supervisión tiene un valor que va más allá de la mera producción de estadísticas. Cuando la CNMC publica datos sobre concentración de mercado, márgenes comerciales o incidencias en cambios de proveedor, está generando información que el propio mercado no produciría espontáneamente y que es indispensable tanto para que los consumidores tomen decisiones informadas como para que el regulador detecte problemas antes de que se consoliden.

## **5.5. Conductas anticompetitivas y aplicación del Derecho de la competencia**

### **5.5.1. Mercado eléctrico**

En el mercado eléctrico, los riesgos competitivos se concentran en varias áreas: manipulación de ofertas en generación, uso estratégico de capacidad, cierre anticompetitivo, discriminación en acceso a red y prácticas comerciales desleales en el mercado minorista. La complejidad técnica del mercado hace que algunas conductas se sitúen en la frontera entre estrategia empresarial y ejercicio abusivo del poder de mercado.<sup>58</sup> La CNMC y, antes de su integración, la Comisión Nacional de Energía han sancionado comportamientos de esta naturaleza. El conocido expediente relacionado con la manipulación del mercado de generación mostró que el control administrativo no se agota en la observación del mercado, sino que puede desembocar en procedimientos sancionadores de relevancia.

### **5.5.2. Carburantes y estaciones de servicio**

El mercado minorista de carburantes ha sido históricamente uno de los espacios donde la defensa de la competencia ha tenido mayor protagonismo. La CNMC y antes la Comisión

---

<sup>57</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025a). *Informe de supervisión del mercado minorista de electricidad y gas 2024* (IS/DE/027/25), cit.

<sup>58</sup> Ley 15/2007, cit., art. 2.

Nacional de la Competencia sancionaron a Repsol, Cepsa y BP por prácticas restrictivas relacionadas con la fijación indirecta de precios y las relaciones con estaciones de servicio abanderadas.<sup>59</sup> Posteriormente, la propia CNMC vigiló el cumplimiento de las condiciones impuestas y sancionó incumplimientos. Estas actuaciones muestran bien la función correctora del Derecho de la competencia en sectores liberalizados pero concentrados: aunque la gasolina no tenga tarifa regulada, el Estado interviene activamente para impedir que la estructura del mercado vacíe de contenido la competencia efectiva en precio.

### **5.5.3. Comercialización minorista y protección contractual**

La competencia efectiva no depende solo de la existencia de múltiples comercializadoras, sino también de que el consumidor pueda cambiar de proveedor de forma libre e informada. La CNMC supervisa los cambios de comercializador y ha detectado en reiteradas ocasiones carencias documentales o prácticas inadecuadas en estos procesos.<sup>60</sup> Desde la perspectiva jurídica, esto conecta defensa de la competencia y Derecho de consumo: una contratación engañosa no solo vulnera derechos individuales del consumidor, sino que distorsiona el juego competitivo.

## **5.6. Control de concentraciones y estructura del mercado**

La política de competencia en energía no se limita a sancionar conductas, opera también de manera preventiva mediante el control de concentraciones empresariales. Fusiones, adquisiciones de activos energéticos o tomas de participación significativas pueden alterar de forma duradera la estructura del mercado, especialmente en sectores donde el número de operadores relevantes es limitado.<sup>61</sup> La CNMC ha examinado múltiples operaciones en ámbitos como renovables, distribución, generación convencional o gas. El análisis en energía es especialmente delicado porque debe conjugar la apertura del mercado con la necesidad de inversiones de gran escala y con procesos de transformación tecnológica

---

<sup>59</sup>CNMC (2025). Boletín IS/DE/010/25, cit.

<sup>60</sup>CNMC (2025). Informe IS/DE/027/25, cit., p. 22. El consentimiento del cliente debe ser pleno y verificable en los procesos de cambio de comercializador.

<sup>61</sup>Ley 15/2007, cit., arts. 7-10.

acelerada que, en ocasiones, favorecen la consolidación empresarial como mecanismo de captación de capital y reducción de riesgos.

### **5.7. La relación entre regulación ex ante y competencia ex post**

La pregunta de si la regulación sectorial desplaza o complementa al Derecho general de la competencia no es nueva, pero sigue siendo relevante porque de su respuesta depende cómo se articula el control del mercado energético en la práctica. La respuesta correcta, y la que mejor encaja con el modelo español y europeo, es la de complementariedad, aunque esa complementariedad no siempre funciona de forma armónica.

La regulación ex ante actúa sobre la estructura del mercado antes de que se produzcan los problemas. Separa actividades, regula el acceso, fija peajes, impone obligaciones de información y establece metodologías. Su virtud es la anticipación: reduce la probabilidad de que determinadas conductas anticompetitivas lleguen a materializarse. Su límite es que no puede preverlo todo, y que un operador suficientemente hábil siempre encontrará márgenes de actuación que la regulación no ha cerrado explícitamente.<sup>62</sup>

El Derecho de la competencia actúa ex post frente a comportamientos concretos que, aun dentro del marco regulatorio, restringen la competencia o explotan el poder de mercado. Su virtud es la flexibilidad: puede responder a conductas que la regulación no anticipó. Su límite es que actúa cuando el daño ya se ha producido, y que los procedimientos sancionadores en mercados técnicamente complejos como el energético son lentos y costosos.

Ninguno de los dos instrumentos basta por sí solo, y la experiencia española lo confirma. En electricidad y carburantes ha habido casos en los que la regulación estructural no impidió conductas abusivas que luego tuvieron que ser corregidas por la vía del antitrust. Y ha habido también casos en los que la supervisión ex post detectó problemas que la regulación ex ante no había podido prevenir. La lección no es que uno de los dos enfoques sea superior, sino que su combinación inteligente es la única forma de gestionar mercados con las características del sector energético.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, cit.; Ley 3/2013, de 4 de junio, cit.

<sup>63</sup> Olivares Gallardo, A. (2014), cit., p. 53; Ariño Ortiz, G. (2004), cit., p. 67.

## 5.8. Valoración crítica de la competencia en los mercados energéticos

La política de competencia en energía ha producido avances reales que sería injusto ignorar. Hoy existe una oferta de comercializadoras muy superior a la de las primeras etapas de la liberalización, comparadores públicos, obligaciones de información, posibilidades efectivas de cambio de proveedor y un aparato institucional notablemente más robusto que el de hace dos décadas. Los datos de 2024 así lo confirman: 471 ofertas de electricidad de 84 comercializadoras distintas disponibles en el comparador de la CNMC, con un 13,7% de hogares que cambió de proveedor de electricidad ese año.<sup>64</sup>

Pero reconocer esos avances no obliga a ignorar lo que sigue sin funcionar bien. La competencia en los mercados energéticos españoles sigue siendo imperfecta en aspectos estructurales que no se resuelven con más operadores en el papel. Persisten cuotas de mercado muy elevadas en determinados grupos empresariales, especialmente en el segmento doméstico eléctrico, donde Endesa, Iberdrola y Naturgy concentran la mayor parte del mercado.<sup>65</sup> Persisten asimetrías informativas que dificultan la comparación real de ofertas por parte del consumidor medio. Y persiste una complejidad contractual que, en la práctica, reduce la contestabilidad del mercado, aunque formalmente existan muchos operadores.

Hay además una cuestión que merece atención específica. La competencia efectiva no depende solo de que haya muchos operadores, sino de que las condiciones de entrada y salida sean reales, de que la infraestructura sea neutral y de que los mecanismos de corrección funcionen cuando se detectan conductas anticompetitivas. La experiencia en carburantes, donde la CNMC ha tenido que intervenir repetidamente, o en el mercado eléctrico mayorista, donde han existido expedientes sancionadores por manipulación de ofertas, muestra que la vigilancia activa no es opcional sino estructuralmente necesaria en sectores con estas características.

---

<sup>64</sup> Al final de "con un 13,7% de hogares que cambió de proveedor de electricidad ese año": Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025a). *Informe de supervisión del mercado minorista de electricidad y gas 2024* (IS/DE/027/25). CNMC. <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02725>

<sup>65</sup> Al final de "donde Endesa, Iberdrola y Naturgy concentran la mayor parte del mercado": Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025a), cit.

Por último, conviene no perder de vista que la competencia en energía no puede ser el único valor que guíe el diseño del sistema. Hay objetivos públicos, seguridad de suministro, cohesión territorial, protección del consumidor vulnerable, que imponen límites reales a la lógica competitiva pura. El reto no consiste en maximizar la competencia a cualquier precio, sino en encontrar el punto en el que la competencia efectiva y esos otros objetivos se refuerzan mutuamente en lugar de contradecirse.

## **5.9. Competencia, datos y transparencia en la relación con el consumidor**

La defensa de la competencia en energía no puede reducirse a la vigilancia de grandes operadores o al control de concentraciones. Existe una dimensión menos visible pero igualmente decisiva, vinculada al uso de los datos, a la transparencia informativa y a la capacidad efectiva del consumidor para comparar y decidir. Quien conoce con precisión el perfil de consumo de un cliente, su histórico de pagos o sus condiciones de acceso a determinadas modalidades contractuales dispone de una ventaja competitiva notable que puede dificultar la entrada de nuevos operadores.<sup>66</sup>

La digitalización intensifica aún más esta dimensión: el despliegue de contadores inteligentes, la generalización de comparadores y el desarrollo del autoconsumo generan nuevas oportunidades, pero también nuevos riesgos si el acceso a los datos del consumidor no es simétrico para los distintos operadores. La transparencia es así una herramienta regulatoria con doble función: proteger al consumidor frente a prácticas agresivas y, al mismo tiempo, aumentar la contestabilidad del mercado.<sup>67</sup>

## **5.10. Los límites de la competencia en presencia de objetivos públicos**

La competencia constituye un valor central del modelo energético europeo y español, pero no es el único protegido por el ordenamiento. El sector energético persigue también seguridad de suministro, cohesión territorial, sostenibilidad ambiental, protección de consumidores vulnerables y continuidad de servicios esenciales. Estos objetivos imponen

---

<sup>66</sup>Directiva (UE) 2019/944, cit., art. 23.

<sup>67</sup>CNMC (2025). Informe IS/DE/027/25, cit., p. 16.

límites reales a la lógica competitiva.<sup>68</sup> No toda medida restrictiva de la libertad empresarial en energía puede considerarse anticompetitiva en sentido material, del mismo modo que no toda intensificación de la competencia resulta deseable si compromete la inversión, la estabilidad o la universalidad del suministro. El reto consiste en ponderar correctamente estos objetivos, sin convertir el interés general en pretexto para blindar ineficiencias o proteger posiciones dominantes heredadas.

---

<sup>68</sup>Directiva (UE) 2019/944, cit., art. 5; Ley 24/2013, cit., art. 1.

## 6. Retos emergentes: digitalización, transición energética y nuevos mercados

El análisis del control administrativo de los mercados energéticos quedaría incompleto si no se abordasen los retos que plantean fenómenos emergentes de primera magnitud. La transición energética, la digitalización del sector, el desarrollo del autoconsumo, la irrupción del almacenamiento a gran escala, el hidrógeno renovable y la movilidad eléctrica no son tendencias, son realidades regulatorias en curso que obligan al legislador y al regulador a repensar marcos normativos para un sistema energético profundamente diferente.

### 6.1. Autoconsumo y comunidades energéticas

El autoconsumo eléctrico ha dejado de ser una curiosidad marginal para convertirse en un fenómeno con impacto real sobre el sistema. El crecimiento experimentado en España en los últimos años es notable: el número de autoconsumidores aumentó un 48% en 2024, generando aproximadamente el 5% de la demanda total.<sup>69</sup> Ese dato no es solo una estadística, es una señal de que el modelo de consumo energético está cambiando de forma estructural, y el marco regulatorio tiene que ser capaz de absorber ese cambio sin generar nuevas desigualdades.

La transposición del artículo 21 de la Directiva (UE) 2018/2001 y el Real Decreto 244/2019 crearon un marco jurídico más propicio para el desarrollo del autoconsumo, eliminando el denominado impuesto al sol e introduciendo el mecanismo de compensación simplificada.<sup>70</sup> Sin embargo, la expansión del autoconsumo plantea interrogantes regulatorias de primera magnitud que ese marco no resuelve completamente. Si un número creciente de consumidores autogenera parte de su energía, pero sigue utilizando la red como respaldo, la forma de asignar los costes fijos de red entre los distintos usuarios requiere ser replanteada. De lo contrario, esos costes recaerán de forma desproporcionada sobre quienes

---

<sup>69</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025a). *Informe de supervisión del mercado minorista de electricidad y gas 2024* (IS/DE/027/25), cit.

<sup>70</sup> Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, cit.; Directiva (UE) 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, cit., art. 21.

no pueden permitirse instalaciones propias, lo que introduciría una dimensión regresiva en el sistema tarifario que el legislador no puede ignorar.

Las comunidades de energía renovable y las comunidades ciudadanas de energía, introducidas por la Directiva (UE) 2018/2001 y la Directiva (UE) 2019/944 respectivamente, representan una nueva categoría de sujeto energético que el Derecho español todavía está asimilando.<sup>71</sup> Estas figuras permiten que ciudadanos, entidades locales y pequeñas empresas se organicen colectivamente para producir, consumir, almacenar y vender energía renovable. Su régimen jurídico debe conciliar la flexibilidad necesaria para su desarrollo con el respeto al principio de no discriminación en el acceso a la red y la correcta asignación de costes regulados, algo que en la práctica resulta más difícil de lo que sugiere la literalidad de las directivas.

## **6.2. Almacenamiento energético y flexibilidad**

El almacenamiento energético a gran escala es uno de los elementos que más va a condicionar el futuro del sistema eléctrico, y también uno de los que menos desarrollo regulatorio tiene en España en este momento. Sin almacenamiento, la integración masiva de renovables variables en el sistema genera desequilibrios que o bien se corrigen con costosos mecanismos de gestión de la red o bien se trasladan al consumidor en forma de volatilidad de precios. Con almacenamiento, esos desequilibrios pueden absorberse de forma mucho más eficiente.

La Directiva (UE) 2019/944 establece en su artículo 36 que las autoridades reguladoras deben garantizar que las normas sobre acceso a la red, tarifas y funcionamiento del mercado sean propicias para el despliegue del almacenamiento.<sup>72</sup> En España, la Ley 24/2013 fue modificada para incluir el almacenamiento como actividad del sector eléctrico, pero la regulación de detalle sobre remuneración, régimen de acceso y participación en los mercados de servicios de equilibrio sigue siendo insuficiente. Es un ámbito en el que la velocidad del desarrollo tecnológico está siendo claramente superior a la capacidad de respuesta del legislador, lo que genera incertidumbre para los operadores que quieren invertir en esta tecnología y no encuentran un marco retributivo claro y estable.

---

<sup>71</sup> Directiva (UE) 2018/2001, cit.; Directiva (UE) 2019/944, cit., art. 16.

<sup>72</sup> Directiva (UE) 2019/944, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, cit., art. 36; Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, cit.

### 6.3. Hidrógeno renovable y nuevos vectores energéticos

El hidrógeno renovable es probablemente el ámbito donde la distancia entre la ambición política y la realidad regulatoria es más grande. España aprobó en 2020 una Hoja de Ruta del Hidrógeno con objetivos ambiciosos para el desarrollo de la cadena de valor del hidrógeno verde.<sup>73</sup> Cuatro años después, la Directiva (UE) 2024/1788 ha establecido por primera vez un marco regulatorio integrado para los mercados de gas natural, gases renovables e hidrógeno, reconociendo la necesidad de adaptar las reglas de acceso, separación de actividades y certificación a la realidad de estos nuevos combustibles.<sup>74</sup> Pero la concreción de su régimen jurídico tarifario y competitivo en España sigue en curso, lo que en la práctica supone que los operadores que quieren invertir en infraestructuras de hidrógeno operan todavía en un entorno normativo incompleto.

Desde el punto de vista del control administrativo, el hidrógeno plantea retos que no son esencialmente distintos de los que en su día planteó el gas natural, pero que exigen soluciones propias. La infraestructura de transporte puede presentar características de monopolio natural que justifiquen un régimen regulatorio similar al del gas, pero las metodologías de fijación de peajes de acceso a redes de hidrógeno aún no están desarrolladas. El control de la competencia en los mercados de producción y comercialización exigirá supervisión activa para evitar que los operadores dominantes del sector gasista tradicional trasladen su posición privilegiada a los nuevos mercados. Son problemas conocidos, pero que requieren respuestas normativas específicas que el ordenamiento español todavía no ha dado de forma completa.

### 6.4. Movilidad eléctrica y nuevos servicios de recarga

La electrificación del transporte añade una nueva capa de complejidad al sistema eléctrico y a su marco regulatorio. La recarga de vehículos eléctricos puede transformar radicalmente los perfiles de demanda, incrementar la utilización de la red en determinados nodos y crear oportunidades para la gestión activa de la demanda. El Reglamento (UE) 2023/1804

---

<sup>73</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable*, cit.

<sup>74</sup> Directiva (UE) 2024/1788, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, cit.

establece obligaciones de despliegue de puntos de recarga y normas de acceso que deben ser incorporadas al Derecho interno.

Desde la perspectiva del control administrativo, el sector de la recarga eléctrica necesitará reglas claras de acceso, obligaciones de transparencia de precios y supervisión activa de la competencia para evitar que se reproduzcan en él las asimetrías y concentraciones que caracterizaron los primeros años de la liberalización eléctrica. La CNMC ha advertido reiteradamente que la arquitectura de datos energéticos tiene implicaciones competitivas directas que no pueden ignorarse en el diseño regulatorio, y el despliegue masivo de puntos de recarga conectados introduce una dimensión nueva de esa problemática.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025a). *Informe de supervisión del mercado minorista de electricidad y gas 2024* (IS/DE/027/25), cit., pp. 24-26.

## **7. Balance entre intervención pública, sostenibilidad y libertad de mercado**

### **7.1. Un equilibrio necesariamente inestable**

El análisis realizado en los capítulos precedentes permite extraer una conclusión que, formulada con claridad, resulta incómoda: el control administrativo de los mercados energéticos no descansa sobre un equilibrio estable, sino sobre uno que se rompe con cierta regularidad y que se reconstruye cada vez mediante las mismas herramientas de urgencia. Eso no significa que el sistema fracase, significa que su lógica de funcionamiento es estructuralmente reactiva más que preventiva.

La Administración debe dejar espacio a la competencia y a la iniciativa privada, porque la eficiencia, la innovación y la atracción de inversión dependen en buena medida de ello. Pero al mismo tiempo debe corregir los fallos inherentes a sectores de red, evitar abusos de poder, asegurar el suministro universal y proteger a los consumidores vulnerables. Esos dos imperativos no siempre apuntan en la misma dirección, y cuando divergen, el legislador suele optar por el segundo a costa del primero.<sup>76</sup>

En fases de normalidad, el sistema tiende a reforzar señales de mercado y eficiencia. En fases de crisis, como las de 2021, 2022 o 2026, emergen con fuerza los mecanismos de contención de precios y protección social, y el decreto-ley se convierte en el instrumento habitual de respuesta. El problema no es que esa respuesta sea ilegítima, en muchos casos es necesaria y proporcionada, sino que su reiteración sistemática acaba erosionando la previsibilidad del marco normativo. Y en un sector que requiere inversiones con horizontes de décadas, la previsibilidad no es un lujo sino una condición estructural del modelo.

### **7.2. La transición energética como nuevo factor regulatorio**

La descarbonización introduce un vector que transforma profundamente el problema regulatorio, y conviene entender bien en qué sentido lo hace. No se trata simplemente de añadir objetivos climáticos a un sistema que ya existía: se trata de que esos objetivos alteran

---

<sup>76</sup> Ariño Ortiz, G. (2004), cit., p. 67; Olivares Gallardo, A. (2014), cit., p. 53.

la lógica de funcionamiento del propio sistema, tanto en su dimensión tarifaria como en su dimensión competitiva.

En el plano tarifario, la electrificación de consumos, el autoconsumo y el almacenamiento obligan a revisar la forma en que se asignan los costes fijos de red entre usuarios que cada vez contribuyen de manera más diferente al sistema. Un hogar con paneles solares y batería utiliza la red de forma distinta a uno que depende íntegramente de ella, pero ambos se benefician de su existencia como respaldo. Determinar cómo se distribuye ese coste de forma justa y eficiente es uno de los problemas tarifarios más difíciles que tiene por delante el regulador, y no existe todavía una respuesta normativa satisfactoria.<sup>77</sup>

En el plano competitivo, la transición abre nuevos mercados en los que el regulador debe prevenir la creación de nuevas posiciones dominantes antes de que se consoliden. La experiencia histórica del sector energético enseña que los operadores con posición privilegiada en los mercados tradicionales tienden a trasladar esa ventaja a los mercados emergentes si no existe supervisión activa desde el principio. La reforma europea del diseño del mercado eléctrico aprobada en 2024 debe leerse precisamente en esta clave: no se limita a corregir la crisis pasada, sino que trata de construir un marco más estable para una economía crecientemente electrificada y basada en renovables.<sup>78</sup>

### **7.3. Complejidad normativa y necesidad de simplificación**

Uno de los principales problemas del modelo español es su extraordinaria complejidad normativa. La acumulación de leyes, decretos, órdenes, circulares, resoluciones anuales y medidas extraordinarias sucesivamente prorrogadas hace que el sistema resulte prácticamente inaccesible para ciudadanos y pequeñas empresas, e incluso complejo para operadores jurídicos no especializados.

Esta complejidad tiene costes reales. Reduce la transparencia del sistema, dificulta la defensa de derechos por parte de quienes no disponen de asesoramiento jurídico especializado, aumenta la litigiosidad y genera un entorno menos previsible para la inversión a largo plazo.<sup>79</sup> El problema no es nuevo, pero se ha agravado con cada ciclo de crisis: cada paquete de medidas urgentes añade una nueva capa al edificio normativo sin

---

<sup>77</sup> Directiva (UE) 2019/944, cit., art. 36; Reglamento (UE) 2019/943, cit., art. 14.

<sup>78</sup> Directiva (UE) 2024/1711, cit.; Reglamento (UE) 2024/1747, cit.

<sup>79</sup> Ariño Ortiz, G. (2004), cit., p. 89; González Hernández, C. (2022), cit., pp. 94-96.

que se produzca después una labor sistemática de consolidación y simplificación. El reto de futuro consiste en mantener el rigor técnico que la regulación energética exige, pero sistematizando y estabilizando el marco normativo de manera que resulte inteligible para quienes deben aplicarlo y respetarlo.

#### **7.4. Propuestas de mejora del marco regulatorio**

El análisis realizado a lo largo de este trabajo permite formular algunas propuestas de mejora que no pretenden ser exhaustivas, sino señalar los puntos donde la intervención normativa tendría mayor impacto. No se trata de proponer más regulación, sino de proponer mejor regulación.

La primera es la sistematización normativa. Convendría avanzar hacia textos consolidados que permitan distinguir con mayor claridad entre las normas permanentes y las medidas extraordinarias. El consumidor, el operador y el propio jurista necesitan poder identificar con razonable facilidad cuál es el régimen aplicable en cada momento, algo que hoy resulta extraordinariamente difícil dado el volumen y la fragmentación del material normativo acumulado.

La segunda es la transparencia de la factura. El consumidor debería poder identificar con total claridad qué parte de su factura corresponde a peajes, qué parte a cargos, qué parte a costes de energía, qué parte a impuestos y qué parte a mecanismos de protección social. La reforma del PVPC de 2023 avanzó en esta dirección, pero queda camino por recorrer.<sup>80</sup>

La tercera es la financiación estable de las medidas sociales. La protección del consumidor vulnerable debería contar con una financiación más predecible y transparente, evitando que medidas ocasionales generen incertidumbre sobre quién soporta su coste final. Mientras esa financiación dependa de decisiones coyunturales adoptadas mediante decreto-ley, el sistema seguirá siendo vulnerable a los mismos ciclos de crisis y corrección que hemos analizado.

La cuarta es la regulación proactiva de los mercados emergentes. La supervisión de la competencia debería reforzarse especialmente en almacenamiento, flexibilidad, hidrógeno, recarga eléctrica y gestión de datos, para evitar que en estos nuevos segmentos se

---

<sup>80</sup> Real Decreto 446/2023, de 13 de junio, cit.

reproduzcan los desequilibrios estructurales que caracterizaron los primeros años de la liberalización.

La quinta es la preservación de la independencia del regulador. El reparto competencial entre Gobierno y CNMC debe mantenerse claro, motivado y plenamente compatible con el control jurisdiccional. Las urgencias no pueden erosionar la base institucional de la regulación independiente, porque cuando lo hacen el daño no es solo jurídico, es también económico: la credibilidad del regulador es un activo que tarda años en construirse y puede perderse con relativa rapidez.<sup>81</sup>

### **7.5. Seguridad jurídica, inversión y calidad regulatoria**

Un sector intensivo en capital como el energético depende de forma muy directa de la estabilidad regulatoria, y esa dependencia es mayor cuanto más largo es el horizonte de la inversión. Redes, plantas, instalaciones de almacenamiento, terminales de regasificación, puntos de recarga o proyectos de hidrógeno renovable requieren decisiones de inversión con retornos diferidos a décadas. En ese contexto, un cambio regulatorio inesperado no es solo un inconveniente: puede alterar por completo la rentabilidad esperada de un proyecto y disuadir inversiones que el sistema necesita.<sup>82</sup>

La seguridad jurídica no significa inmovilidad normativa, y conviene ser preciso en esto. En un sector atravesado por innovación tecnológica acelerada, shocks geopolíticos y exigencias climáticas imperativas, los cambios regulatorios son inevitables y a menudo necesarios. Lo relevante no es que el marco no cambie, sino que cuando cambia lo haga de forma comprensible, motivada, proporcionada y coherente con las expectativas legítimas de los operadores. Cuando la regulación cambia con excesiva frecuencia, con técnicas normativas fragmentarias o mediante medidas temporales que luego se prolongan indefinidamente, se incrementa el coste de capital y se reduce la confianza en el marco institucional.

La experiencia española de los últimos años ilustra bien este problema. Los sucesivos paquetes de medidas de urgencia aprobados entre 2021 y 2026 resolvieron problemas inmediatos, pero generaron acumulativamente una incertidumbre normativa que ningún

---

<sup>81</sup> Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, cit.; Ley 3/2013, de 4 de junio, cit., art. 7.1 bis.

<sup>82</sup> Ariño Ortiz, G. (2004), cit., p. 89; Muñoz Machado, S. (2015), cit., p. 234.

operador puede ignorar al tomar decisiones de inversión a largo plazo. La calidad regulatoria se convierte así en una categoría material del Derecho energético: no basta con que el Estado pueda intervenir, debe hacerlo bien.<sup>83</sup>

## 7.6. La dimensión social del suministro energético

A menudo el Derecho energético se analiza con categorías predominantemente económicas: costes, señales de precio, incentivos, eficiencia. Es comprensible, porque la regulación energética tiene una dimensión técnica y económica muy relevante. Pero reducir el análisis a esas categorías es un error, porque la energía tiene también una dimensión social que no puede ignorarse sin empobrecer el análisis jurídico.

El acceso al suministro eléctrico o al gas en la vivienda habitual condiciona la salud, la educación, la conectividad y, en general, la participación efectiva en la vida social. Esta realidad explica que la intervención administrativa no pueda limitarse a asegurar competencia formal, sino que deba contemplar activamente las situaciones de vulnerabilidad energética. El bono social eléctrico, la protección frente a la suspensión del suministro en determinados supuestos, la TUR de gas o las medidas específicas para comunidades de propietarios durante las sucesivas crisis muestran que el legislador español ha ido asumiendo progresivamente esa dimensión.<sup>84</sup>

Sin embargo, el modelo actual de protección tiene un problema de fondo que no se ha resuelto satisfactoriamente: su financiación es opaca, coyuntural y en gran medida dependiente de decisiones urgentes que se adoptan cuando la situación ya se ha deteriorado. La mejor solución parece pasar por un doble enfoque. Por un lado, mantener instrumentos tarifarios y contractuales que impidan la exclusión energética de los hogares más vulnerables. Por otro, avanzar hacia una mayor coordinación entre política energética, política social y política presupuestaria, de manera que las medidas de protección no recaigan exclusivamente sobre la factura o sobre algunos operadores designados por la norma.<sup>85</sup> En definitiva, la justicia del sistema energético depende tanto de su estructura competitiva como de su capacidad para no dejar fuera a quienes más dependen de él.

<sup>83</sup> Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, cit.; Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, cit.; Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, cit.

<sup>84</sup> Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, cit.; Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2019). *Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024*, cit.

<sup>85</sup> Olivares Gallardo, A. (2014), cit., p. 53; García de Enterría, E., y Fernández Rodríguez, T. R. (2022), cit.



## 8. Conclusiones

**Primera.** Los mercados energéticos no encajan bien en las categorías jurídicas habituales. No son mercados ordinarios, pero tampoco son servicios públicos en el sentido clásico del término. Esta ambigüedad no es un defecto del sistema, es su rasgo definitorio. La electricidad o el gas afectan a la calidad de vida de cualquier ciudadano, a la competitividad de cualquier empresa y a la seguridad del Estado en sentido amplio, pero al mismo tiempo su producción y comercialización se desarrollan, al menos formalmente, en un entorno de libre competencia. Entender esto es el punto de partida de cualquier análisis serio del Derecho energético: no se trata de elegir entre mercado e intervención pública, porque en la práctica ambos coexisten y se necesitan. El modelo vigente así lo reconoce, aunque no siempre con la coherencia que sería deseable.

**Segunda.** El fundamento constitucional de la intervención pública en energía es sólido, pero no ilimitado. Los artículos 128 y 131 de la Constitución permiten al Estado intervenir en la economía cuando lo exige el interés general, y el sector energético cumple sobradamente ese requisito. Lo que no permite la Constitución, y esto es algo que a veces se pierde de vista en el debate político, es intervenir de cualquier manera y con cualquier intensidad. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente las sentencias 32/2016 y 60/2016, ha trazado límites importantes en materia competencial y ha recordado que incluso en sectores estratégicos las decisiones normativas deben respetar principios como la proporcionalidad, la seguridad jurídica y la coherencia del sistema.<sup>86</sup> Dicho de otra manera: que el Estado pueda intervenir no significa que cualquier intervención sea automáticamente legítima.

**Tercera.** La influencia del Derecho europeo en el sistema energético español ha sido, sencillamente, determinante. Sin las directivas de liberalización, sin la exigencia de reguladores independientes y sin el marco del mercado interior, el modelo español probablemente seguiría siendo mucho más cercano al de los antiguos monopolios

---

<sup>86</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 60/2016, de 17 de marzo, BOE núm. 99, de 25 de abril de 2016; Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2016, de 18 de febrero, BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2016.

integrados. Eso no significa que la europeización haya resuelto todos los problemas, ni mucho menos. Las reformas de 2019 y las de 2024 muestran que incluso a nivel europeo el diseño del mercado eléctrico se ha tenido que replantear en profundidad tras la crisis de precios<sup>87</sup>. Lo que sí ha aportado el Derecho de la Unión es una orientación clara: la regulación energética ya no persigue únicamente abrir mercados, sino también gestionar la transición hacia un sistema descarbonizado preservando al mismo tiempo la estabilidad y la protección del consumidor. Esa es una agenda bastante más compleja que la de los primeros paquetes energéticos, y el ordenamiento interno todavía está asimilándola.

**Cuarta.** El reparto de funciones entre el MITECO y la CNMC es uno de los aspectos más interesantes y también más conflictivos del sistema. El Real Decreto-ley 1/2019 supuso un cambio real en la arquitectura institucional, devolviendo a la Comisión competencias que el Derecho europeo exigía que estuvieran en manos de un regulador independiente.<sup>88</sup> En teoría, el esquema es claro: política energética general en el ministerio, regulación técnica independiente en la CNMC. En la práctica, la línea entre ambas esferas no siempre es nítida, y la litigiosidad generada en torno a cuestiones como la determinación de retribuciones o el alcance de las circulares regulatorias demuestra que el debate competencial está lejos de estar cerrado. Las sentencias del Tribunal Supremo de 2020 y 2023 son un buen reflejo de ello<sup>89</sup>. No es un problema menor: cuando los operadores no tienen claro quién decide qué ni con qué criterios, la seguridad jurídica se resiente y con ella la disposición a invertir a largo plazo.

**Quinta.** El régimen jurídico de las tarifas energéticas españolas es probablemente el ámbito más técnico de todo el sistema, y también uno de los más difíciles de explicar a quien no está familiarizado con él. Peajes, cargos, precios voluntarios, tarifas de último recurso, precios máximos administrados: cada figura responde a una lógica diferente, tiene una base

---

<sup>87</sup> Directiva (UE) 2024/1711 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, DOUE L, de 26 de junio de 2024; Reglamento (UE) 2024/1747 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, DOUE L, de 26 de junio de 2024.

<sup>88</sup> 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, BOE núm. 10, de 11 de enero de 2019; Ley 3/2013, de 4 de junio, art. 7.1 bis.

<sup>89</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 2551/2020, de 22 de julio, Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2020:2551; Sentencia del Tribunal Supremo 3438/2023, de 10 de julio, Sala de lo Contencioso-Administrativo, ECLI:ES:TS:2023:3438.

competencial distinta y cumple una función específica dentro del esquema de financiación del sistema<sup>90</sup>. El problema es que esa complejidad, que tiene su justificación técnica, se convierte en un obstáculo real cuando el consumidor intenta entender su propia factura. Un sistema tarifario que solo pueden descifrar los especialistas no es un sistema transparente, y sin transparencia real la protección del consumidor queda en buena medida sobre el papel.

**Sexta.** La reforma del PVPC introducida por el Real Decreto 446/2023 merece una valoración positiva, aunque con matices<sup>91</sup>. Reducir la exposición del precio regulado a la volatilidad del mercado mayorista de corto plazo era una necesidad evidente tras lo ocurrido en 2021 y 2022, cuando muchos consumidores acogidos al PVPC vieron dispararse su factura de forma completamente imprevisible. La incorporación gradual de referencias de futuros es una solución técnicamente razonable y jurídicamente viable. Lo que queda por ver es si esa estabilidad se mantiene cuando los mercados vuelvan a tensionarse, porque el diseño del PVPC sigue siendo, en última instancia, un equilibrio delicado entre eficiencia económica y protección del consumidor, y ese equilibrio puede romperse en cualquier momento si las condiciones del mercado cambian con suficiente brusquedad.

**Séptima.** Los datos disponibles para 2024 confirman algo que a veces se olvida en el debate sobre la liberalización: las tarifas reguladas no son una reliquia del pasado ni una figura marginal. Aproximadamente dos de cada cinco clientes de gas seguían acogidos a la TUR en ese año, con más de 3,1 millones de usuarios.<sup>92</sup> Eso no es un residuo de una liberalización incompleta, es una señal de que una parte muy significativa de la sociedad sigue necesitando una referencia regulada de suministro, ya sea por razones económicas, por falta de información o simplemente porque el mercado libre no les ofrece condiciones suficientemente claras y estables. Ignorar ese dato cuando se diseña política regulatoria sería un error.

---

<sup>90</sup> Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo, BOE núm. 59, de 10 de marzo de 2021; Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, BOE núm. 77, de 29 de marzo de 2014; Orden ITC/1660/2009, de 22 de junio, BOE núm. 155, de 27 de junio de 2009.

<sup>91</sup> Real Decreto 446/2023, de 13 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, BOE núm. 140, de 13 de junio de 2023. La metodología establece una incorporación progresiva de referencias de futuros: 25% en 2024, 40% en 2025 y 55% en 2026.

<sup>92</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025b). *Dos de cada cinco clientes de gas tenían la tarifa regulada (TUR) en 2024* [Nota de prensa, 20 de mayo de 2025]. CNMC. <https://www.cnmc.es/prensa/supervision-minorista-gas-2024-20250526>.

**Octava.** La política de competencia en energía es imprescindible, pero sus límites son reales. De poco sirve declarar liberalizados la generación o el comercio minorista si en la práctica persisten barreras de entrada, asimetrías informativas o una concentración empresarial que hace muy difícil la entrada de nuevos operadores. La experiencia en el mercado de carburantes, donde la CNMC ha tenido que intervenir repetidamente frente a prácticas restrictivas de grandes operadores, o en el mercado eléctrico mayorista, donde la manipulación de ofertas ha sido objeto de expedientes sancionadores, demuestra que la competencia en energía no se garantiza con una declaración normativa sino con supervisión continua y capacidad sancionadora real.<sup>93</sup> Pero también hay que reconocer que la competencia tiene límites estructurales en este sector: hay actividades que por su naturaleza no admiten pluralidad de operadores, y hay objetivos públicos (seguridad de suministro, cohesión territorial, protección del consumidor vulnerable) que no siempre son compatibles con la lógica competitiva pura.

**Novena.** Los retos que plantean el autoconsumo, el almacenamiento, el hidrógeno renovable o la movilidad eléctrica no son problemas del futuro: son problemas del presente que el marco regulatorio todavía no ha resuelto satisfactoriamente.<sup>94</sup> El despliegue del autoconsumo está generando ya tensiones reales en la forma de asignar los costes fijos de red entre usuarios que contribuyen de manera muy diferente al sistema. El almacenamiento a gran escala necesita reglas claras de remuneración y acceso que aún están en desarrollo. El hidrógeno renovable tiene una hoja de ruta política pero un régimen jurídico tarifario y competitivo todavía muy incompleto. No se trata de reprochar al legislador que no haya resuelto problemas enormemente complejos de la noche a la mañana, sino de subrayar que la velocidad de los cambios tecnológicos y del mercado está siendo, en varios frentes, superior a la capacidad de respuesta del ordenamiento.

---

<sup>93</sup> Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025a). *Informe de supervisión del mercado minorista de electricidad y gas 2024* (IS/DE/027/25). CNMC. <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02725>.

<sup>94</sup> Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, DOUE L, de 15 de julio de 2024; Reglamento (UE) 2023/1804 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, DOUE L 234, de 22 de septiembre de 2023.

**Décima.** Quizás la conclusión más difícil de formular es también la más honesta: el modelo jurídico español funciona, pero funciona con tensiones que no siempre se reconocen abiertamente. La crisis desencadenada por el conflicto en Oriente Próximo en 2026 y la respuesta inmediata mediante decreto-ley lo ilustran bien.<sup>95</sup> Nadie discute que el Estado deba actuar cuando el precio del gas se dispara o cuando el cierre del Estrecho de Ormuz amenaza la seguridad de suministro. El problema no es si intervenir, sino cómo. La sucesión de medidas extraordinarias, prorrogadas unas sobre otras y aprobadas por vía de urgencia, va acumulando una capa normativa que ningún operador puede anticipar con razonable certeza. Y eso tiene un coste real: las empresas que tienen que decidir si invierten en España en infraestructuras energéticas, en almacenamiento o en hidrógeno renovable no lo hacen mirando solo la rentabilidad del proyecto, también miran la estabilidad del marco en el que van a operar durante décadas. Un sistema que resuelve bien las crisis inmediatas pero que las resuelve siempre de la misma manera (esto es, modificando el régimen ordinario con carácter urgente) acaba por hacer de la excepción la norma. El reto de fondo no es técnico ni económico: es jurídico. Construir un marco lo suficientemente sólido como para que las crisis no lo desborden, y lo suficientemente flexible como para que no sea necesario reescribirlo cada vez que el precio del barril supera los cien dólares.

---

<sup>95</sup> Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, BOE núm. 69, de 21 de marzo de 2026. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-6544](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-6544).

## 10. Declaración de uso de herramientas de IAG

Por la presente, yo, Pau Otón González, estudiante de E-3 (Administración y Dirección de Empresas (ADE) y Derecho) de la Universidad Pontificia Comillas al presentar mi Trabajo Fin de Grado titulado "El control administrativo de los mercados energéticos: Régimen jurídico de las tarifas y competencia", declaro que he utilizado la herramienta de Inteligencia Artificial Generativa ChatGPT u otras similares de IAG de código sólo en el contexto de las actividades descritas a continuación:

1. **Constructor de plantillas:** Para diseñar formatos específicos para secciones del trabajo.
2. **Corrector de estilo literario y de lenguaje:** Para mejorar la calidad lingüística y estilística del texto.
3. **Sintetizador y divulgador de libros complicados:** Para resumir y comprender literatura compleja.
4. **Revisor:** Para recibir sugerencias sobre cómo mejorar y perfeccionar el trabajo con diferentes niveles de exigencia.

Afirmo que toda la información y contenido presentados en este trabajo son producto de mi investigación y esfuerzo individual, excepto donde se ha indicado lo contrario y se han dado los créditos correspondientes (he incluido las referencias adecuadas en el TFG y he explicitado para que se ha usado ChatGPT u otras herramientas similares). Soy consciente de las implicaciones académicas y éticas de presentar un trabajo no original y acepto las consecuencias de cualquier violación a esta declaración.

Fecha: 26/03/2026

Firma: \_\_\_\_ Pau Otón González \_\_\_\_

## 9. Bibliografía y referencias

### 9.1. Normativa constitucional y legal española

Constitución Española. (1978, 29 de diciembre). *Boletín Oficial del Estado*, 311. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, 134, de 5 de junio de 2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-5940>

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, 159, de 4 de julio de 2007. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12946>

Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. *Boletín Oficial del Estado*, 252, de 17 de octubre de 2014. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-10517>

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. *Boletín Oficial del Estado*, 310, de 27 de diciembre de 2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13645>

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. *Boletín Oficial del Estado*, 241, de 8 de octubre de 1998. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-23284>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, 236, de 2 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

### 9.2. Normativa reglamentaria española

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*, 59, de 10 de marzo de 2021. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-4239>

Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación. *Boletín Oficial del Estado*, 77, de 29 de marzo de 2014. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3376>

Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica. *Boletín Oficial del Estado*, 83, de 6 de abril de 2019. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-5089>

Real Decreto 446/2023, de 13 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo. *Boletín Oficial del Estado*, 140, de 13 de junio de 2023. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-14048>

Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica. *Boletín Oficial del Estado*, 242, de 7 de octubre de 2017. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-11505>

Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural. *Boletín Oficial del Estado*, 313, de 31 de diciembre de 2002. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-25421>

Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos. *Boletín Oficial del Estado*, 212, de 2 de septiembre de 2004.

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. *Boletín Oficial del Estado*, 10, de 11 de enero de 2019. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-315>

Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios. *Boletín Oficial del Estado*, 151, de 24 de junio de 2000. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-11836>

Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo. *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 28 de diciembre de 2023. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-26452>

Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad. *Boletín Oficial del Estado*, 221, de 14 de septiembre de 2021. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-14974>

Real Decreto-ley 18/2022, de 18 de octubre, de medidas de refuerzo de la protección de los consumidores de energía y de contribución a la reducción del consumo de gas natural. *Boletín Oficial del Estado*, 251, de 19 de octubre de 2022. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-17040>

Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio. *Boletín Oficial del Estado*, 69, de 21 de marzo de 2026. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-6544](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-6544)

### 9.3. Circulares, órdenes y resoluciones regulatorias

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*, 16, de 18 de enero de 2020. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-1066>

Circular 4/2019, de 27 de noviembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, relativa a la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico. *Boletín Oficial del Estado*, 294, de 7 de diciembre de 2019. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-17348>

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 los servicios básicos de acceso a las infraestructuras gasistas. *Boletín Oficial del Estado*, 204, de 29 de julio de 2020. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-8556>

Circular 9/2019, de 12 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre la metodología para determinar la retribución de las actividades reguladas del sector gasista. *Boletín Oficial del Estado*, 306, de 21 de diciembre de 2019. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-18398>

Orden ITC/1660/2009, de 22 de junio, por la que se establece la metodología de cálculo de la tarifa de último recurso de gas natural. *Boletín Oficial del Estado*, 151, de 23 de junio de 2009. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-10329>

Orden TED/1062/2025, de 25 de septiembre, por la que se establecen los cargos del sistema gasista y la retribución y cánones de los almacenamientos subterráneos básicos para el año de gas 2026. *Boletín Oficial del Estado*, 235, de 30 de septiembre de 2025. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-19341](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-19341)

Orden TED/1524/2025, de 23 de diciembre, por la que se establecen los precios de los cargos del sistema eléctrico y diversos costes regulados del sistema eléctrico para el ejercicio 2026. *Boletín Oficial del Estado*, 309, de 27 de diciembre de 2025. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-26705](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-26705)

Resolución de 12 de enero de 2026, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica el precio máximo de venta antes de impuestos del gas licuado del petróleo envasado. *Boletín Oficial del Estado*, 2026. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2026-1077>

Resolución de 18 de diciembre de 2025, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen los valores de los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución de electricidad para 2026. *Boletín Oficial del Estado*, 2025. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2025-26348>

Resolución de 22 de diciembre de 2025, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se publica la tarifa de último recurso de gas natural vigente a partir de enero de 2026. *Boletín Oficial del Estado*, 2025. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2025-26707>

Resolución de 27 de mayo de 2025, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen los peajes de acceso a las redes de transporte, redes locales e infraestructuras de regasificación para el año de gas 2026. *Boletín Oficial del Estado*, 2025. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2025-11064>

#### 9.4. Normativa de la Unión Europea

Directiva 2018/2001/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 328, de 21 de diciembre de 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32018L2001>

Directiva 2019/944/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 158, de 14 de junio de 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019L0944>

Directiva 2024/1711/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifican las Directivas 2018/2001/UE y 2019/944/UE en lo relativo a la mejora del diseño del mercado eléctrico de la Unión. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L, de 26 de junio de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32024L1711>

Directiva 2024/1788/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre normas comunes para los mercados interiores de gases renovables, gas natural e hidrógeno. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L, de 15 de julio de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32024L1788>

Reglamento 2019/943/UE 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*, L 158, de 14 de junio de 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32019R0943>

Reglamento 2023/1804/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativo al despliegue de una infraestructura para los combustibles alternativos. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 234, de 22 de septiembre de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32023R1804>

Reglamento 2024/1747/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 2019/942 y 2019/943 en materia de mejora del diseño del mercado eléctrico de la Unión. *Diario Oficial de la Unión Europea*,

L, de 26 de junio de 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32024R1747>

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, versión consolidada. (2012). *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326, de 26 de octubre de 2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

## 9.5. Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2016, de 18 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico y la distribución competencial. *Boletín Oficial del Estado*, 72, de 25 de marzo de 2016.

Sentencia del Tribunal Constitucional 60/2016, de 17 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad en relación con las competencias en materia de energía. *Boletín Oficial del Estado*, 99, de 25 de abril de 2016.

Sentencia del Tribunal Supremo 2551/2020, de 22 de julio. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Recurso de casación sobre reconocimiento de retribución en el sector eléctrico. ECLI:ES:TS:2020:2551.

Sentencia del Tribunal Supremo 3438/2023, de 10 de julio. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Recurso de casación sobre distribución competencial en la determinación de retribuciones reguladas. ECLI:ES:TS:2023:3438.

## 9.6. Informes y documentación institucional

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025a). *Informe de supervisión del mercado minorista de electricidad y gas 2024* (IS/DE/027/25). CNMC. <https://www.cnmc.es/expedientes/isde02725>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025b). *Dos de cada cinco clientes de gas tenían la tarifa regulada (TUR) en 2024* [Nota de prensa, 20 de mayo de 2025]. CNMC. <https://www.cnmc.es/prensa/supervision-minorista-gas-2024-20250526>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025c). *Boletín informativo de la distribución de carburantes en estaciones de servicio. Año 2025* (IS/DE/010/25). CNMC. <https://www.cnmc.es/expedientes/isde01025>

Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos. (2024). *Memoria 2024*. CORES. [https://www.cores.es/sites/default/files/archivos/publicaciones/memoria\\_2024.pdf](https://www.cores.es/sites/default/files/archivos/publicaciones/memoria_2024.pdf)

Ministerio de Hacienda. (2026). *Nota de prensa: El Gobierno reduce del 21% al 10% el IVA del combustible, la luz y el gas* (20 de marzo de 2026). Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/Noticias/paginas/2026/20260320-np-respuesta-guerra-iran.aspx>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *Hoja de Ruta del Hidrógeno: una apuesta por el hidrógeno renovable*. MITECO. [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/planes-estrategias/hidrogeno/hojarutahidrogenorenovable\\_tcm30-525000.PDF](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ministerio/planes-estrategias/hidrogeno/hojarutahidrogenorenovable_tcm30-525000.PDF)

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2019). *Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024*. MITECO. <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-pobreza-energetica.html>

Presidencia del Gobierno. (2026). *Pedro Sánchez anuncia medidas urgentes ante el impacto de la guerra en Oriente Próximo* (20 de marzo de 2026). La Moncloa. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2026/200326-sanchez-medidas-guerra-iran.aspx>

## 9.7. Bibliografía doctrinal

Ariño Ortiz, G. (2004). *Energía en España y desafío europeo*. Comares.

Ariño Ortiz, G., y De la Cuétara Martínez, J. M. (1997). El nuevo servicio público. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 100, 23-46.

Fernández-Villadangos, L. (2012). Una panorámica sobre la estructura del mercado eléctrico en España: resultados y retos. *Cuadernos Económicos del ICE*, 83, 13-34. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4519214>

García de Enterría, E., y Fernández Rodríguez, T. R. (2022). *Curso de Derecho Administrativo* (Vol. II, 17.<sup>a</sup> ed.). Civitas-Thomson Reuters.

González Hernández, C. (2022). *El Derecho de la Energía: una aproximación a la regulación eléctrica en España* (Trabajo de investigación). Instituto de Investigación en Derecho de la Energía, Universidad Pontificia Comillas.

Laguna de Paz, J. C. (2014). *Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación*. Aranzadi.

Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* (Vol. XIV: Regulación económica). BOE.

Olivares Gallardo, A. (2014). Libre mercado y regulación: la experiencia en el sector eléctrico español. *Revista Chilena de Derecho*, 41(1), 39-67. <https://doi.org/10.4067/S0718-34372014000100003>

Ortega Álvarez, L. (2006). La regulación económica de las telecomunicaciones y del sector eléctrico. En S. Muñoz Machado (Dir.), *Derecho de la regulación económica* (Vol. I, pp. 337-410). Iustel.

### **9.8. Recursos electrónicos institucionales**

Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. <https://www.cnmc.es/>

Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos. <https://www.cores.es/>

EUR-Lex. Base de datos de legislación de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/>

Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.es/>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. <https://www.miteco.gob.es/>