

### CONFERENCIA INAUGURAL

13 de mayo de 2026

***“La cooperación entre los reguladores iberoamericanos para avanzar en la transición energética. Los nuevos retos regulatorios de la energía y de la gobernanza”***

Maria Teresa Costa Campi

Catedrática Emérita de Economía

Directora Emérita de la Catedra de Sostenibilidad Energética

Presidenta CNE ( 2005-2011)

Presidenta de ARIAE 2005-2011

Buenos días Presidente de ARIAE, Presidenta de la CNMC, Vicepresidente de ARIAE, Secretario Ejecutivo de ARIAE, presidentas, presidentes y miembros de los órganos reguladores de ARIAE, amigas y amigos. Muchas gracias por su invitación. Y especialmente, me van a permitir que agradezca a Luis Jesús Sanchez Tembleque esta invitación y su siempre amable atención y óptima gestión del encuentro. Aprovecho para compartir con todos un reconocimiento especial a Luis Jesus. Su tarea como Secretario Ejecutivo de ARIAE ha sido extraordinaria. Su incansable trabajo y entusiasmo han consolidado ARIAE . Todos los que llevamos ARIAE en el corazón y en el recuerdo estamos en deuda con él.

Es para mi honor y una gran satisfacción compartir estas jornadas y volver a reencontrar a los amigos de ARIAE. Agradezco a la CNMC esta cálida acogida y excelente organización.



Voy a abordar, en primer lugar, el desafío regulatorio estructural que supone la Transición Energética, los nuevos retos regulatorios, la gobernanza multinivel y la necesaria cooperación entre los reguladores iberoamericanos para alcanzar los objetivos de la Transición.

### **LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA COMO DESAFÍO REGULATORIO ESTRUCTURAL**

Los sistemas energéticos contemporáneos se encuentran inmersos en una transformación profunda. Reducir la regulación a la existencia de fallos de mercados y al enfoque de competencia en el que todos nos hemos formado no es suficiente. Los marcos regulatorios vigentes, diseñados en su día para sistemas centralizados, con tecnologías predecibles y flujos unidireccionales de energía, muestran crecientes limitaciones para gobernar sistemas caracterizados por una elevada complejidad, incertidumbre y exposición a riesgos sistémicos. En este escenario, los órganos reguladores de la energía se enfrentan a un desafío sin precedentes.

Ya no se trata únicamente de garantizar la seguridad de suministro y la eficiencia económica, sino que la nueva tarea regulatoria debe velar por el cumplimiento de estos objetivos de forma compatible con objetivos climáticos de largo plazo, con nuevos criterios de competencia, con nuevas exigencias de equidad social y en sistemas energéticos cada vez más interconectados a escala regional.

La Transición Energética, en este sentido, no es solo un reto tecnológico o financiero, sino un reto regulatorio estructural. Se han configurado nuevos ámbitos que deben pasar a ser responsabilidad de los órganos reguladores, no estando previsto hasta



ahora en sus competencias, y está por construir, en otros casos, la doctrina regulatoria sobre la que trabajar.

### **¿QUÉ NUEVOS RETOS REGULATORIOS PLANTEA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA?**

En primer lugar, la rápida expansión de energías renovables constituye uno de los pilares de la transición energética, pero también una de sus principales fuentes de tensión regulatoria. Estas tecnologías introducen altos niveles de variabilidad, reducen la inercia del sistema y aumentan la necesidad de recursos de flexibilidad capaces de equilibrar oferta y demanda en tiempo real.

Desde una perspectiva regulatoria, la integración eficiente de renovables requiere introducir cambios en el diseño tradicional de los mercados eléctricos. Es necesario avanzar –y ya se ha hecho en gran medida- hacia mercados que reflejen mejor la escasez temporal y espacial, faciliten la participación de nuevos agentes —como el almacenamiento, los agregadores o la respuesta de la demanda— y remuneren adecuadamente los servicios de flexibilidad.

Algunos marcos regulatorios siguen anclados en la lógica de la capacidad instalada o de la energía producida, sin reconocer el valor sistémico de la flexibilidad.

A su vez, el despliegue de energías renovables más eficientes, con mayor intermitencia, rigidez en su localización y a la vez dando servicio a diferentes sistemas eléctricos nacionales, como es la eólica off shore, abre nuevos debates sobre el diseño de mercado y asignación retributiva de las redes, lo que puede suponer un profundo cambio regulatorio, una revisión de los marcos competenciales y una necesaria coordinación entre los órganos reguladores correspondientes. Al respecto, la literatura académica e



**MADRID  
2026**

## **LA INDEPENDENCIA DEL REGULADOR COMO PILAR PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

informes del Joint Research Center de la Comisión Europea apuntan a una mayor eficiencia de los mercados nodales; enfoque que puede llevar a mercados locales que con criterios marginalistas casen energía y capacidad. Para el caso europeo, una parte de las contribuciones apuntan a un modelo mixto. Sin duda un importante reto regulatorio, en caso de que avance. Hoy este enfoque todavía en el marco del debate.

Un segundo reto es la electrificación de la demanda y presión creciente sobre las redes. La electrificación del transporte, la climatización de edificios, diversos procesos industriales y otras transformaciones llevan a un crecimiento estructural de la demanda eléctrica, concentrada en determinados territorios y franjas horarias.

Los reguladores se enfrentan aquí a un dilema clave: ¿cómo equilibrar la inversión en nuevas infraestructuras con el uso más eficiente de las existentes mediante soluciones no basadas exclusivamente en activos físicos? Las soluciones pasan por la gestión activa de la demanda, las señales tarifarias dinámicas, la flexibilidad local y la digitalización de las redes. Pero a su vez una regulación que limite excesivamente la inversión puede convertirse en un cuello de botella para la Transición Energética.

Un tercer reto es la digitalización del sistema energético. El uso de la IA—mediante contadores inteligentes, plataformas de flexibilidad, gemelos digitales de red y uso intensivo de datos— abre importantes oportunidades para mejorar la eficiencia, la resiliencia, la participación de los consumidores y sus decisiones sobre su consumo que pueden llegar a ser tomadas por la IA. No obstante, también genera nuevos riesgos y desafíos regulatorios.

Entre ellos destacan la gobernanza y propiedad de los datos energéticos, la interoperabilidad tecnológica, la protección frente a ciberataques, la prevención de posiciones dominantes en plataformas digitales y la identificación de las decisiones



MADRID  
2026

## LA INDEPENDENCIA DEL REGULADOR COMO PILAR PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

tomadas, cuando el sistema ha trabajado con un modelo integrado gestionado por la IA. La pregunta puede llegar a ser ¿Cuál es el sujeto y objeto de la supervisión? ¿Un algoritmo?

Los reguladores deben desarrollar capacidades de coordinación, con técnicas avanzadas y adaptar los marcos normativos de acceso a datos, competencia y ciberseguridad, garantizando que la digitalización contribuya a un sistema más eficiente y equitativo, y no a una nueva fuente de vulnerabilidad sistémica.

Un cuarto reto son los consumidores activos, la equidad y protección social. El consumidor ha pasado de ser un agente pasivo a un prosumidor activo, a través del autoconsumo, las comunidades energéticas o la gestión inteligente de su demanda, funciones innovadoras pero ya consolidadas y recogidas en la regulación. Pero esa actividad y su propio consumo – como acabo de apuntar- podrán acabar estando gestionados por IA, o simplemente delegados a la IA. El consumidor podrá – ya puede- delegar en la IA las decisiones sobre su consumo. El consumidor es el eje pivotal de la regulación, en coherencia con los fundamentos de la Teoría Económica, cabe preguntarse en qué medida si no toma las decisiones sobre sus preferencias se altera la lógica de nuestro modelo.

También existe el riesgo de que los beneficios del avance tecnológico se concentren en los consumidores con mayor capacidad económica. Los reguladores deben utilizar las nuevas herramientas para simular esas situaciones de vulnerabilidad y evitarlas. Se configuran, pues, nuevas competencias regulatorias y nuevos perfiles formativos.

Un quinto reto, y no menor, es la coordinación transfronteriza y gobernanza coordinada. La transición energética es un fenómeno inherentemente transnacional. Las



interconexiones eléctricas, los mercados mayoristas acoplados y la integración de cadenas de suministro convierten al sistema energético en un bien regional. Las decisiones adoptadas en un país afectan de forma inmediata a los precios, flujos comerciales y seguridad de suministro de los países vecinos.

No obstante, los sistemas regulatorios siguen siendo en gran medida nacionales. Esta desalineación entre mercados cada vez más integrados y regulación fragmentada incrementa los costes de la transición, debilita la seguridad energética y reduce la eficiencia del sistema en su conjunto.

La coordinación regulatoria es imprescindible. Es necesaria la armonización de los sistemas regulatorios nacionales que obliguen al cumplimiento de los objetivos de la Transición Energética, construyendo vehículos instrumentales para la gestión de las interconexiones y supervisión de la neutralidad del mercado nacional frente a la oferta y demanda de flujos exteriores.

La regulación fragmentada da señales económicas inconsistentes. Para los reguladores, el desafío radica en garantizar la coherencia de las señales económicas. Esto exige una coordinación regulatoria más intensa y herramientas institucionales capaces de anticipar y gestionar externalidades transfronterizas.

### **GOBERNANZA MULTINIVEL**

Todo ello nos conduce a una gobernanza multinivel, que no implica la desaparición de los reguladores nacionales ni la creación inmediata de autoridades supranacionales fuertes. Implica, más bien, establecer mecanismos estables de cooperación, armonización metodológica e intercambio de información.



MADRID  
2026

## LA INDEPENDENCIA DEL REGULADOR COMO PILAR PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

ARIAE conoce las experiencias europeas de ACER, del MIBEL y MIBGAS, casos interesantes de coordinación y de integración. ACER es un mecanismo institucional de coordinación supranacional que no sustituye a las autoridades reguladoras nacionales, sino que actúa como órgano de coordinación y convergencia regulatoria. Facilita un enfoque común (informes, dictámenes...).

Se ha convertido en un elemento clave del modelo europeo de regulación energética. Su papel como órgano de coordinación, árbitro en conflictos transfronterizos y garante de la coherencia normativa resulta esencial para el funcionamiento del mercado interior de la energía en un contexto de creciente integración. Ejerce una función decisoria y de resolución de conflictos transfronterizos, supervisa los Códigos de Red -para que reflejen los objetivos del mercado interior-, el mercado y su transparencia. Centraliza la recopilación y el análisis de datos sobre transacciones energéticas y coordina la actuación de las autoridades nacionales en la detección de posibles abusos de mercado. Es una excelente referencia de gobernanza en un modelo multinivel.

En cambio, el MIBEL, o MIBGAS, son un modelo de gobernanza multinivel pero con una integración regional de los mercados de electricidad y gas (en el caso del gas menor). En su vértice está el Consejo de Reguladores, formado por los reguladores de los mercados financieros y de energía de Portugal y España. Cuenta con un organigrama de competencias compartidas y a la vez distribuidas entre Lisboa y Madrid. La integración de los mercados ha sido un éxito rotundo y a ello no es ajeno el modelo de gobernanza.

Este diseño permitió avanzar en la integración sin crear una autoridad supranacional vinculante, preservando la soberanía regulatoria nacional. Por ello, el MIBEL o MIBGAS constituyen un laboratorio especialmente relevante de gobernanza multinivel pragmática.



### LA COOPERACIÓN ENTRE LOS REGULADORES IBEROAMERICANOS PARA AVANZAR EN LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

El reto de los reguladores iberoamericanos de ARIAE es ver la Transición Energética como su gran oportunidad. Los reguladores americanos de ARIAE tienen los mismos retos que los europeos y con un contexto propicio que les facilita la coordinación.

ARIAE es un ejemplo de una institución transnacional que comparte información, formación regulatoria y estrecha proximidad en los fundamentos regulatorios. Se puede avanzar y enfocar una nueva etapa a la Transición Energética. ARIAE y muy especialmente los órganos reguladores americanos se encuentran ante una gran oportunidad en el proceso de transición energética.

Desde el punto de vista de los recursos, la región americana, salvo algún país, dispone de una de las matrices eléctricas más limpias del mundo gracias a una elevada participación histórica de generación hidráulica y un crecimiento acelerado de energías renovables, especialmente solar y eólica. Esta base ofrece ventajas claras para una transición energética menos intensiva en emisiones y potencialmente más competitiva.

Existen muy destacadas y reconocidas interconexiones eléctricas regionales en Iberoamérica como SIEPAC, SINEA y SIESUR—en Centroamérica, la región andina o el Cono Sur—; interconexiones que pueden facilitar – ¡que obligan!— la coordinación entre los órganos reguladores e incluso crear un marco institucional. La península ibérica desearía poder tener ese nivel de interconexiones internacionales.

Estas ventajas deben ir acompañadas de una armonización de gobernanza, basada en los criterios de la doctrina regulatoria y de la declaraciones de los órganos



**MADRID  
2026**

## **LA INDEPENDENCIA DEL REGULADOR COMO PILAR PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

reguladores, y de sus asociaciones, a nivel global. Es decir, avanzar en la independencia del regulador. Los órganos reguladores iberoamericanos de ARIAE presentan importantes diferencias en el desarrollo institucional y de gobernanza que sería deseable que se resuelvan. Una buena coordinación descansa en una armonización regulatoria y del modelo de gobernanza del regulador. Es de interés común conseguir una convergencia entre todos los órganos reguladores. Hoy no se puede pensar en la energía como un ámbito de gestión y efectos circunscritos al ámbito nacional. Coordinarse desde un modelo de regulador independiente es avanzar en garantía de suministro, asequibilidad, competitividad, equidad, eficiencia y lucha contra el cambio climático. El regulador independiente es un colaborador decisivo para la mejora social; es una institución imprescindible de los países avanzados. No sustituye a los gobiernos, los complementa desde la independencia.

La coordinación permite afrontar situaciones excepcionales. La fuerte sensibilidad social y política al precio de la electricidad - también en Europa-, incrementa la probabilidad de intervenciones regulatorias extraordinarias en contextos de crisis. De acuerdo con el resto de la Unión Europea en España y Portugal se aplicó lo que se conoce como la excepción ibérica, consistente en intervenir el precio del gas utilizado para generar electricidad, con el objetivo de reducir el precio final de la luz. Todo ello se desarrolló en un marco de coordinación dentro del MIBEL. Incluso en estos casos excepcionales la coordinación es fundamental.

Como ya he apuntado cuando me referí a los retos de los reguladores, uno de los principales riesgos es la persistencia de una lógica regulatoria estrictamente nacional en sistemas energéticos que ya presentan interdependencias regionales de facto, , como es el caso de los sistemas iberoamericanos. Las decisiones sobre precios, planificación de



**MADRID  
2026**

## **LA INDEPENDENCIA DEL REGULADOR COMO PILAR PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

redes, mecanismos de respaldo o gestión de crisis se adoptan mayoritariamente desde una perspectiva nacional, aun cuando sus efectos se extienden más allá de las fronteras.

Esta fragmentación regulatoria genera múltiples ineficiencias. Se duplican inversiones en generación y redes, se reduce el uso eficiente de interconexiones existentes, se trasladan costes entre países sin mecanismos explícitos de compensación y se aumenta la vulnerabilidad frente a shocks externos, como la volatilidad de los precios internacionales de combustibles. La experiencia muestra que estos problemas precisan una coordinación regulatoria.

Para Iberoamérica y para todos los miembros de ARIAE, donde los sistemas son altamente vulnerables a riesgos climáticos, la lección es clara: la preparación regulatoria ex ante resulta crucial.

Ello implica desarrollar, a nivel regional: principios compartidos para intervenciones excepcionales, protocolos de actuación coordinada y mecanismos rápidos de intercambio de información entre reguladores. En este ámbito, la cooperación regulatoria ofrece una ventaja comparativa frente a soluciones puramente políticas, al aportar credibilidad técnica y previsibilidad.

ARIAE se encuentra en una posición singular y estratégica. Como red consolidada de entidades reguladoras de la energía de Iberoamérica, ARIAE dispone de tres activos fundamentales: legitimidad institucional, conocimiento técnico acumulado y continuidad en el tiempo.

La experiencia del MIBEL sugiere que ARIAE podría evolucionar desde un espacio predominantemente formativo y de intercambio hacia una plataforma estructural de coordinación regulatoria regional. Esto no requiere una transformación institucional radical, sino un refuerzo progresivo de ciertas funciones clave.



Entre los posibles roles estratégicos de ARIAE cabe destacar, primero, el desarrollo de metodologías regulatorias compartidas, por ejemplo, en supervisión de mercados, análisis coste-beneficio de interconexiones o evaluación de medidas extraordinarias. En segundo lugar, servir como espacio técnico de preparación ante crisis energéticas, facilitando el diseño de principios y protocolos comunes. Y en tercer término, reducir asimetrías de capacidad regulatoria, mediante cooperación técnica avanzada, intercambio de datos y herramientas analíticas comunes.

Estamos frente a un cambio de paradigma. La transición energética obliga a repensar el papel del regulador. En sistemas interdependientes, el regulador del futuro no puede limitarse a optimizar su mercado nacional, sino que debe internalizar impactos regionales, gestionar interdependencias y coordinar con sus homólogos.

Este cambio de paradigma nos lleva a desarrollar capacidades analíticas regionales, coordinar las políticaenergéticas con políticas climáticas e industriales y asumir un rol más estratégico en la gobernanza del sistema energético.

ARIAE puede ser el espacio natural donde este nuevo modelo de regulador se conceptualice, se discuta y se consolide de manera progresiva.

Aplicar las experiencias europeas no significa replicar un modelo, sino aprovechar una experiencia concreta para diseñar una senda propia de coordinación y armonización regulatoria. La regulación ofrece un terreno especialmente fértil para avanzar de forma gradual, técnica y sostenible.

La experiencia muestra que la integración energética duradera no se construye desde decisiones coyunturales, sino desde instituciones regulatorias sólidas, cooperativas y con visión sistémica. En este proceso, ARIAE está llamada a desempeñar un papel



MADRID  
2026

## LA INDEPENDENCIA DEL REGULADOR COMO PILAR PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

central como articulador, facilitador y referente técnico de la transición energética regional.

Muchas gracias

