



asociación iberoamericana de entidades  
reguladoras de la energía  
associação iberoamericana de entidades  
reguladoras da energia

# INDEPENDENCIA DEL REGULADOR ENERGÉTICO EN EL AMBITO DE ARIAE

## EVOLUCION HISTORICA, ANÁLISIS COMPARATIVO RECOMENDACIONES Y BUENAS PRACTICAS

Abril 2026



asociación iberoamericana de entidades  
reguladoras de la energía  
associação iberoamericana de entidades  
reguladoras da energia

## INDEPENDENCIA DEL REGULADOR ENERGÉTICO EN EL AMBITO DE ARIAE

### Evolución histórica, análisis comparativo, recomendaciones y buenas prácticas Abril 2026

#### ÍNDICE

<b>RESUMEN Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>iv</b>
<b>LISTADO DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>vi</b>
<b>INTRODUCCION. EL PAPEL DE LAS AGENCIAS REGULADORAS INDEPENDIENTES EN LA SOCIEDAD .....</b>	<b>viii</b>
<b>I. LA INDEPENDENCIA DEL REGULADOR. LA TEORÍA DE LA AGENCIA. ....</b>	<b>xii</b>
1.1. Concepto de independencia de las autoridades reguladoras.....	xii
1.2. Origen de la creación de las autoridades reguladoras sectoriales.....	xiii
1.3. La independencia de la autoridad reguladora sectorial.....	xvi
1.4. Desempeño de funciones por las agencias reguladoras independientes y la rendición de cuentas .....	xviii
1.5. Agencias reguladoras sectoriales o multisectoriales .....	xx
1.6. Guía práctica contra las influencias indebidas de la OCDE .....	xxiii
<b>II. METODOLOGÍA DE TRABAJO. ÍNDICE GILARDI. ....</b>	<b>xxv</b>
2.1. Introducción al Índice Gilardi y su aplicación en el informe .....	xxv
2.2. Dimensiones tradicionales del Índice Gilardi .....	xxvii
2.3. Nuevas dimensiones introducidas en el cuestionario del índice Gilardi en 2025 .....	xxxiii
<b>III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ÍNDICE GILARDI EN ARIAE (2008, 2014 Y 2019) .....</b>	<b>xxxvi</b>
3.1. Análisis realizado en 2008 .....	xxxvi
3.2. Análisis realizado en 2014 .....	xxxviii
3.3. Análisis realizado en 2019 .....	xl
<b>IV. RESULTADOS DEL CUESTIONARIO ACTUALIZADO (2025) .....</b>	<b>xliv</b>
4.1. Resultados del Índice Gilardi de 2025 .....	xlii
4.2. Análisis comparativo de la evolución transcurrida en el periodo 2008–2025 .....	xlv
<b>V. RECOMENDACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE INDEPENDENCIA PARA LOS MIEMBROS DE ARIAE.....</b>	<b>xlvi</b>
<b>ANEXO 1. Casos de estudio. ....</b>	<b>liii</b>



asociación iberoamericana de entidades  
reguladoras de la energía  
associação iberoamericana de entidades  
reguladoras da energia



asociación iberoamericana de entidades  
reguladoras de la energía  
associação iberoamericana de entidades  
reguladoras da energia

## RESUMEN Y CONCLUSIONES

El presente informe analiza la evolución de la independencia formal de los reguladores energéticos en el ámbito de la Asociación de Reguladores Iberoamericanos de la Energía (ARIAE), desde 2008 hasta 2025, con base en la metodología del Índice Gilardi, que en este informe ha sido actualizada para incorporar nuevas dimensiones acordes a los desafíos actuales de la gobernanza regulatoria.

La independencia de los organismos reguladores constituye un elemento esencial para garantizar la eficiencia económica, la estabilidad regulatoria, la atracción de inversiones y la protección de los consumidores en el sector energético. En un contexto de transición energética, liberalización de mercados, seguridad jurídica para las inversiones a largo plazo y de protección de los consumidores, contar con reguladores técnica y funcionalmente independientes resulta clave para maximizar el bienestar social y asegurar la credibilidad de las políticas públicas.

El estudio parte de un análisis teórico del concepto de independencia regulatoria, apoyado en la Teoría de la Agencia, que explica la necesidad de establecer salvaguardas institucionales para evitar interferencias indebidas del poder político o de los agentes regulados. Asimismo, se examinan los distintos modelos organizativos (sectoriales, multisectoriales e integrados con autoridades de competencia) y los mecanismos de rendición de cuentas necesarios para equilibrar autonomía y legitimidad democrática.

En el ámbito metodológico, el informe emplea el Índice Gilardi, compuesto tradicionalmente por cinco dimensiones (estatus del jefe de la agencia, estatus del órgano colegiado, relación con el gobierno y el parlamento, autonomía financiera y organizativa, y competencias regulatorias). Además, la edición 2025 incorpora dos nuevas dimensiones: competencias de supervisión y comunicación pública, cuyo objetivo es analizar mejor la realidad actual de los reguladores energéticos.

El análisis histórico (2008, 2014 y 2019) evidencia una tendencia general de fortalecimiento institucional en el ámbito de ARIAE, con avances significativos en autonomía financiera, estabilidad de mandatos y ampliación de competencias

regulatorias. Si bien algunas autoridades experimentaron retrocesos puntuales vinculados a reformas institucionales, la evolución agregada muestra una consolidación progresiva de la independencia formal de los reguladores.

Los resultados de 2025 confirman esta tendencia positiva. Varias agencias reguladoras alcanzan niveles muy elevados de independencia, destacando especialmente en competencias regulatorias, supervisión y comunicación pública. El promedio, por tanto, se sitúa en niveles altos de la escala, lo que refleja un compromiso sostenido de los miembros de ARIAE con el fortalecimiento institucional. No obstante, persisten áreas de mejora, particularmente en materia de autonomía financiera plena, estabilidad en los procesos de designación y blindaje frente a posibles interferencias políticas.

El informe concluye con un conjunto de recomendaciones y buenas prácticas orientadas a reforzar la independencia regulatoria, entre las que destacan: el fortalecimiento de la autonomía presupuestaria, la garantía de procesos de nombramiento transparentes y basados en mérito, el establecimiento de mandatos estables con causas de destitución tasadas legalmente, la consolidación de competencias exclusivas y vinculantes, el refuerzo de los mecanismos de rendición de cuentas y la garantía de la autonomía en la estrategia de comunicación institucional.

En definitiva, la independencia regulatoria no constituye un fin en sí mismo, sino una condición estructural para garantizar mercados energéticos eficientes, transparentes y orientados al interés general. La experiencia acumulada en el ámbito de ARIAE demuestra que el fortalecimiento institucional es un proceso dinámico y continuo, que requiere adaptación constante a los desafíos económicos, tecnológicos y sociales del sector energético pero que resulta imprescindible para preservar y promover el correcto funcionamiento de los mercados energéticos, asegurar la transparencia y la competencia efectiva de los agentes en los mercados y sectores productivos estratégicos, y velar por una regulación eficiente en beneficio de los consumidores.

## LISTADO DE ABREVIATURAS

<b>Término</b>	<b>Definición</b>
<b>ANEEL</b>	Agência Nacional de Energia Elétrica de Brasil
<b>ANH</b>	Agencia Nacional de Hidrocarburos de Bolivia
<b>ANP</b>	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis de Brasil
<b>ANSP</b>	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos de Panamá
<b>ARESEP / ARSP</b>	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos de Costa Rica
<b>ARIAE</b>	Asociación de Reguladores Iberoamericanos de la Energía
<b>CNE CHL</b>	Comisión Nacional de Energía de Chile
<b>CNE ESP</b>	Comisión Nacional de la Energía de España (extinta 2013)
<b>CNE HND</b>	Comisión Nacional de Energía de Honduras
<b>CNEE GTM</b>	Comisión Nacional de Energía Eléctrica de Guatemala
<b>CNEE VEN</b>	Comisión Nacional de Energía Eléctrica de Venezuela
<b>CNH</b>	Comisión Nacional de Hidrocarburos de México
<b>CNMC</b>	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de España
<b>CRE ECU</b>	Comisión Reguladora de Energía de Ecuador
<b>CRE MEX</b>	Comisión Reguladora de Energía de México
<b>CREG</b>	Comisión de Regulación de Energía y Gas de Colombia
<b>CRIE</b>	Comisión Regional de Interconexión Eléctrica de América Central
<b>ENARGAS</b>	Ente Nacional Regulador del Gas de Argentina
<b>ENRE</b>	Ente Nacional Regulador de la Electricidad de Argentina
<b>ERSE</b>	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos de Portugal
<b>ICC</b>	Comisión de Comercio Interestatal de Estados Unidos
<b>INE</b>	Instituto Nicaragüense de Energía
<b>NEPR</b>	Negociado de Energía de Puerto Rico
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OSINERGMIN</b>	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería de Perú
<b>SIE / SE</b>	Superintendencia de Electricidad de República Dominicana



asociación iberoamericana de entidades  
reguladoras de la energía  
associação iberoamericana de entidades  
reguladoras da energia

<b>SIGET</b>	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones de El Salvador
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>URSEA</b>	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua de Uruguay

## **INTRODUCCION. EL PAPEL DE LAS AGENCIAS REGULADORAS INDEPENDIENTES EN LA SOCIEDAD**

El sector energético constituye uno de los pilares fundamentales del desarrollo socioeconómico de cualquier país en el contexto de globalización del siglo XXI. La energía es un elemento indispensable para garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas productivos, recreativos y culturales, y maximizar el bienestar de la sociedad. En este sentido, asegurar un suministro energético eficiente, seguro y asequible se ha convertido en una prioridad estratégica que alcanza categoría de objetivo de política pública, según lo establecido por Naciones Unidas en sus objetivos de desarrollo sostenible (ODS 7) en la Agenda 2030<sup>1</sup>.

Por sus características inherentes (como la presencia de monopolios naturales, externalidades ambientales o asimetría de información), el sector energético es esencialmente complejo, y su progresiva evolución ha requerido de la implementación y desarrollo de la intervención regulatoria. En este sentido, la regulación energética, en tanto instrumento de política pública, debe orientarse al fin último de maximización del bienestar social, reportando beneficios económicos y sociales a la ciudadanía<sup>2</sup>.

Aunque existen diversos modelos institucionales para abordar la intervención regulatoria en el sector energético (regulación centralizada gubernamental, esquema mixto o supranacional), el modelo más extendido en la actualidad, tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo, es el del regulador sectorial independiente, entendida esta independencia no solo de los agentes regulados (con intereses económicos, sino también de los propios gobiernos (cuyo interés general se encuentra influido como consecuencia de los ciclos electorales).

Las agencias reguladoras independientes son cruciales para alcanzar el bienestar social al garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la competencia efectiva de los agentes en los mercados y sectores productivos

---

<sup>1</sup> Bacigalupo Saggese, M. (2021) Reguladores independientes y Estado democrático, *Revista de Derecho Público (El Blog)*.

<sup>2</sup> Radaelli, C.M., Allio, L., O'Connor, K., Alcorn, R. y Trnka, D. (2022) Regulatory policy 2.0: Viewpoints and beliefs about better regulation: A report from the "Q exercise". *OECD Regulatory Policy Working Papers N° 20*, OECD Publishing. P.

estratégicos, y velar por una regulación eficiente en beneficio de los consumidores y de las empresas.

El sector energético se encuentra liberalizado en prácticamente la totalidad de los países iberoamericanos. La liberalización constituye en sí un instrumento para mejorar la eficiencia económica de la energía, lo que lleva asociado en su caso, la mejora de la eficiencia energética y medioambiental. No obstante, estas dos últimas mejoras no siempre están aseguradas, pues dependen de la evolución de los precios de las tecnologías y de los combustibles, así como de las fuentes de energía utilizadas en la transición energética. En cualquier caso, las inversiones en el sector energético son esenciales para llevar a cabo su transición hacia un modelo descarbonizado. El mercado de capitales es de ámbito mundial, y los inversionistas, con el fin de minimizar sus riesgos, apuestan por países en los que exista una regulación estable que sea objetiva, transparente y no discriminatoria, y que cuenten con unas agencias reguladoras fuertes e independientes. Simétricamente, los consumidores precisan de una regulación y unas agencias reguladoras que les garanticen sus derechos y que determinen unas garantías y mínimos de calidad en el suministro energético que reciben, y por el que han de pagar unas tarifas lo más bajas posible.

Las agencias reguladoras energéticas han de ser entidades independientes, con funciones de desarrollo regulatorio y de supervisión de las actividades y los mercados energéticos. Así, han de establecer o, en su caso, proponer una regulación eficiente (al menor coste posible para los consumidores) que permita alcanzar los objetivos de política energética, entre ellos, la descarbonización del sector energético .

En definitiva, resulta indispensable contar con reguladores fuertes e independientes, cuya actuación se oriente a establecer las reglas del juego y resolver conflictos entre los agentes, supervisar el correcto funcionamiento del mercado, y garantizar el uso eficiente de las infraestructuras para alcanzar el mayor rendimiento de las redes<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Bacigalupo, M. (2009) La Unión Europea y las autoridades reguladoras de la energía (Aportaciones del tercer paquete legislativo de la UE relativo al mercado interior de la energía al fortalecimiento de los poderes y de la independencia de los reguladores nacionales). *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Nº 16 - 1er semestre 2009.

Pero, además, las agencias reguladoras que cuentan con autonomía funcional, organizativa, técnica y financiera elevada respecto del poder ejecutivo, constituyen la forma más eficaz de conseguir los objetivos fundamentales de la regulación: corregir fallos de mercado, fomentar la eficiencia económica, garantizar la transparencia en el mercado y, lo más importante, proteger los derechos de los consumidores. En ese sentido, una regulación energética que se caracterice de ser robusta, independiente y eficaz es esencial para, por un lado, garantizar que los costes y los precios sean lo más bajos posible; por el otro, para dotar de seguridad jurídica y certidumbre regulatoria que permita el fomento de inversión<sup>4</sup>; y, finalmente, para evitar el favorecimiento arbitrario de unos agentes sobre otros<sup>5</sup>.

La independencia de las agencias permite aplicar criterios técnicos en la toma de decisiones, evitar injerencias externas por parte de gobiernos, administraciones públicas o agentes del mercado, y generar confianza institucional. Todo lo anterior, resulta esencial para asegurar la estabilidad regulatoria y dar respuesta a las necesidades del mercado<sup>6</sup>. La calidad de la gobernanza energética aumenta exponencialmente con el factor de la independencia, que, además, se constituye como una condición estructural para maximizar el bienestar social.

En este contexto, el objetivo del presente informe se centra en analizar la evolución de la independencia formal de los reguladores energéticos Iberoamericanos en el ámbito de ARIAE. Para ello, se propone una estructura en seis apartados.

En el primer apartado, se presenta el concepto de independencia regulatoria desde una perspectiva teórica, destacando su importancia como elemento esencial de los reguladores energéticos.

En el segundo apartado, se describe la metodología utilizada en el ámbito de ARIAE en diversos estudios elaborados desde el año 2008 para evaluar dicha

---

<sup>4</sup> United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (2006) Module 5: Structure, Composition and Role of an Energy Regulator. *Sustainable energy regulation and policymaking for Africa*, P. 19. En [https://www.unido.org/sites/default/files/2009-02/Module5\\_0.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/2009-02/Module5_0.pdf)

<sup>5</sup> Huhta, K. (2025) Op. cit.

<sup>6</sup> Huhta, K. (2025) The independence of national regulatory authorities in EU energy law – Recent developments in the case-law of the Court of Justice of the European Union. *European University Institute (EUI)*, P. 2 En <https://data.europa.eu/doi/10.2870/0612125>

independencia entre sus miembros (Índice Gilardi), detallando la relevancia de cada una de las dimensiones analizadas y las adaptaciones introducidas en la edición de 2025.

El tercer apartado recopila y analiza los resultados de estudios anteriores como preámbulo a la introducción de la siguiente y cuarta parte central del estudio, la valoración de los resultados del año 2025 y una comparativa de la evolución de todos los resultados obtenidos hasta la fecha, lo que se presentan en el apartado cuarto.

El informe se completa con una serie de casos de estudio aportados por algunos reguladores de ARIAE (Brasil, España y Portugal) sobre situaciones representativas en su evolución institucional que hayan podido tener incidencia en su grado de independencia y que puedan ofrecer lecciones aprendidas o puntos de reflexión para otros organismos.

Por último, el informe concluye con la presentación de un conjunto de recomendaciones y buenas prácticas adaptadas a la realidad de ARIAE, a la que puedan acceder los reguladores a la hora de revisar su gobernanza, fortalecer su ámbito institucional y reforzar su independencia.

## I. LA INDEPENDENCIA DEL REGULADOR. LA TEORÍA DE LA AGENCIA.

### 1.1. Concepto de independencia de las autoridades reguladoras

El concepto de independencia en el ámbito de las autoridades reguladoras se entiende como la capacidad de éstas para tomar decisiones y ejercer sus funciones sin estar sometidas a presiones o interferencias externas, ya sea del poder político, de las administraciones públicas o de los actores del mercado en general. Esta independencia requiere el establecimiento de un marco jurídico que otorgue a los organismos reguladores autonomía en su funcionamiento, la atribución de competencias claramente definidas, y con el diseño de estructuras organizativas independientes de los ministerios o de otras entidades gubernamentales. Asimismo, la independencia es ajena a la discrecionalidad política o al ejercicio de la arbitrariedad. En ese sentido, los organismos deberán estar sometidos a sus obligaciones de *accountability*, a fin de, por un lado, garantizar su independencia; y, por el otro, fortalecer la seguridad jurídica de sus actuaciones<sup>7</sup>.

La finalidad principal de esta autonomía es asegurar que las decisiones regulatorias se basen en criterios técnicos, con el objetivo de que el proceso de toma de decisiones se aleje de intereses políticos o económicos coyunturales.

Ya se hizo referencia anteriormente que las inversiones en el sector energético son necesarias para llevar a cabo su transición. El mercado de capitales es de ámbito mundial y los inversionistas tienden a minimizar sus riesgos apostando por países en los que exista una regulación estable, objetiva, transparente y no discriminatoria, y que, a su vez, cuenten con agencias reguladoras fuertes e independientes. Simétricamente, los consumidores precisan de una regulación y unas agencias reguladoras que les garanticen sus derechos y que determinen unas garantías y mínimos de calidad en el suministro energético que reciben, y por el que han de pagar unas tarifas lo más bajas posible.

---

<sup>7</sup> Esteve Pardo J. (2021) "Principios del derecho regulatorio. Servicios económicos de interés general y regulación de riesgos", Marcial Pons, p. 85 – 120.

La existencia de una autoridad independiente permite actuar con mayor eficacia frente a los fallos de mercado, garantizar las condiciones de competencia, atraer inversiones extranjeras, proteger a los consumidores y promover la estabilidad regulatoria del mercado.

Sin embargo, se reconoce que esta independencia no es absoluta ni uniforme; puede variar según el entorno institucional de cada país y está en constante evolución, por lo que es susceptible que se adapte a las dinámicas políticas, sociales y económicas. Considerando lo anterior, la independencia constituye un concepto relativo y dinámico, que debe complementarse con mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y control que viabilicen un equilibrio adecuado entre la autonomía y la responsabilidad de los organismos regulatorios.

## **1.2. Origen de la creación de las autoridades reguladoras sectoriales.**

El concepto de organismos reguladores independientes tiene su origen en 1887 en Estados Unidos, cuando el Congreso encomendó a la Comisión de Comercio Interestatal (ICC) la regulación del sector ferroviario. Aquel fue el inicio de un proceso que se consolidó con la creación de la Comisión Federal de Comercio en 1914 y el fomento de las políticas antimonopolio<sup>8</sup>.

En Europa, los países abordaron los fallos del mercado mediante la nacionalización de empresas de servicios públicos o la creación de empresas estatales. Durante los años 70, surgieron modelos organizativos independientes que buscaban neutralidad y especialización técnica en sectores clave como el mercado bursátil, la protección de datos y el sector audiovisual.

Sin embargo, el pionero de la liberalización del sector eléctrico a nivel mundial fue Chile en el año 1982, con la privatización de empresas clave como [Chilectra](#) y la promulgación de la Ley General de Servicios Eléctricos. No fue hasta los años 90, cuando varios países de la Unión Europea, incluyendo España y Portugal, impulsaron un proceso de liberalización en sectores como la energía, las telecomunicaciones y el

---

<sup>8</sup> Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Preámbulo.

transporte. Este proceso buscaba promover la competencia efectiva, la prestación de servicios universales, la eliminación de barreras de entrada para nuevos agentes y las restricciones de precios.

Respecto a los reguladores independientes en Iberoamérica, también comenzó en Chile en 1987, siguiendo el modelo británico de mediados de los años 80<sup>9</sup>.

A partir de los años 90, la liberalización se extendió al resto del continente sudamericano, adoptando características similares como el establecimiento de la separación de actividades, la liberalización de la actividad de generación eléctrica y la creación de organismos de control.

#### ❖ La Unión Europea<sup>10</sup>

En el ámbito comunitario, la regulación de los mercados energéticos se concibe como un instrumento esencial en el proceso de creación del mercado interior, dadas las características estructurales del sector. Este proceso comenzó en 1996 con la aprobación del Primer Paquete de energía y continuó en 2003 con la aprobación del Segundo Paquete<sup>11</sup>.

Las directivas comunitarias exigen la existencia de autoridades reguladoras nacionales independientes, separadas de los intereses políticos y comerciales, cuya independencia debe ser real y funcional, y no meramente formal.

Este principio, sin embargo, se consolidó en el Tercer Paquete de energía y, en concreto, en las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE sobre mercado interior, que

---

<sup>9</sup> Meroño Vélez, P.M. (2003) Los organismos reguladores internacionales en el sector energético. *I Edición del curso de regulación energética de ARIAE*. La Antigua Guatemala, Guatemala, 17 al 21 de noviembre de 2003: <https://www.ariae.org/servicio-documental/los-organismos-reguladores-internacionales-en-el-sector-energetico-en-i-edicion>

<sup>10</sup> Ciarreta, A., Gutiérrez-Hita, C. y Zurimendi, A. (2012) Configuración e independencia de las agencias de regulación en los mercados energéticos. *Papeles de economía española*, N°134, 2012, P. 182-194.

<sup>11</sup> Las primeras directivas sobre electricidad (Directiva 96/92/CE) y gas (Directiva 98/30/CE) se aprobaron en 1996 y 1998, respectivamente, con el objetivo de iniciar el proceso de liberalización de los mercados energéticos en la UE. En 2003, se publicó el segundo paquete normativo (Directiva 2003/54/CE relativa a la electricidad y Directiva 2003/55/CE relativa al gas) con el objeto de avanzar en el proceso de creación del mercado interior de la energía comunitario.

obligan a los Estados miembros a designar una única autoridad reguladora nacional independiente para los mercados de electricidad y gas. La independencia exigida no es meramente formal, sino funcional, y se traduce en la necesidad de que el regulador actúe con autonomía decisoria, sin recibir instrucciones de los gobiernos ni de agentes del mercado.

Las directivas europeas establecen además un núcleo mínimo de competencias que deben ejercer los reguladores nacionales. Entre ellas destacan la supervisión del acceso a las redes, la fijación o aprobación de tarifas y peajes, y la resolución de conflictos entre los agentes. Estas competencias, propias de la función reguladora, buscan, por un lado, aportar seguridad y garantías a las empresas y a los consumidores mediante el acceso a las infraestructuras. Asimismo, pretenden evitar o corregir abusos, mediante la interdicción de conductas excluyentes en mercados naturalmente concentrados. Finalmente, contribuyen al acceso universal a una energía asequible, segura y sostenible.

Además, en la UE existe un predominio de reguladores especializados y con amplias potestades, incluidos poderes sancionadores y decisiones vinculantes, lo que refuerza su credibilidad y eficacia. Los casos de estudio de España y Portugal incluidos en el presente informe sirven de ejemplo práctico de la evolución del marco europeo y su impacto en el funcionamiento de las entidades reguladoras del sector.

Finalmente, es pertinente hacer hincapié que la homogeneidad institucional entre reguladores nacionales, al menos a nivel regional, constituye un requisito implícito para avanzar hacia el mercado energético único europeo. Sin embargo, hoy en día todavía persisten diferencias relevantes entre Estados miembros, especialmente en lo relativo a aspectos como las vías de financiación, las competencias sancionadoras y, en ocasiones, el grado de autonomía “de facto” frente al poder ejecutivo<sup>12</sup>. Estas asimetrías dificultan la convergencia regulatoria y pueden generar distorsiones competitivas entre operadores que actúan a nivel transfronterizo.

---

<sup>12</sup> Council of European Energy Regulators (2025) CEER Report. Independence in Action: Sharing Lessons Across Borders. En <https://www.ceer.eu/publication/independence-in-action-sharing-lessons-across-borders/>

### 1.3. La independencia de la autoridad reguladora sectorial

La independencia del regulador ha sido ampliamente reconocida como un elemento esencial para que estos organismos puedan cumplir con sus funciones regulatorias de manera eficiente<sup>13</sup>. Según el Banco Mundial, la clave de un modelo regulatorio exitoso radica en su capacidad de tomar decisiones autónomas, sin necesidad de aprobación previa de otros órganos gubernamentales. Solo en casos excepcionales, como los procedimientos judiciales o las apelaciones, sus decisiones pueden ser revisadas o impugnadas.<sup>14</sup>

La independencia se estructura en tres dimensiones principales: organizativa, financiera y de gestión. Esto implica que el regulador debe estar separado institucionalmente del gobierno, contar con una financiación propia y adecuada, y tener autonomía en su organización interna. La existencia de un marco legal que establezca estas condiciones favorece la previsibilidad y la estabilidad en el sector regulado, factores que son fundamentales para atraer inversiones a largo plazo.

Según la Teoría de la Agencia<sup>15</sup>, el regulador actúa como “agente” de múltiples “sujetos principales”: el poder ejecutivo, los ministerios sectoriales, las empresas reguladas, los consumidores y otros actores con intereses divergentes. Esto implica que debe mantenerse independiente y equidistante respecto a todos ellos, lo cual es crucial para evitar la captura por parte de intereses particulares y preservar la legitimidad de sus decisiones<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Rodríguez-Arana J. (2022), Calidad regulatoria y buena regulación, Anuario Facultad de Derecho de la Universidad de la Coruña.

<sup>14</sup> Medición de la Independencia Formal de Autoridades Regulatorias en Telecomunicaciones utilizando una adaptación del Índice Gilardi.2016: <https://www.itu.int/es/publications/ITU-D/pages/publications.aspx?lang=es&media=electronic&parent=D-PREF-EF.GILARDI-2016>

<sup>15</sup> Jensen, M.C. y Meckling, W.H. (1976) Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3-4 (1976), P. 305-360. En <https://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>

<sup>16</sup> La independencia del regulador (como agencia pública autónoma) y la Teoría de la Agencia (contrato principal-agente) se conectan al explicar cómo asegurar que los reguladores actúen en aras del interés público, y no en el político o sectorial, evitando conflictos de interés y requiriendo mecanismos para alinear intereses y evitar abusos. El regulador es un "agente" del público/sociedad (principal) y requiere de independencia (financiera, técnica y funcional) para aplicar normas imparcialmente, resistir a presiones externas (lobby) y proteger al consumidor, aunque se encuentra sujeto a la obligación de rendición de cuentas.

### **La Teoría de la Agencia**

La Teoría de la Agencia es una herramienta de análisis económico que estudia la relación contractual entre dos partes: el principal y el agente. El principal es quien delega una tarea o responsabilidad, mientras que el agente es quien la ejecuta en su nombre. Esta delegación suele darse porque el principal carece de la capacidad, la información técnica o los recursos para llevar a cabo la tarea por sí mismo. Sin embargo, la relación no está exenta de conflictos, ya que los intereses del principal y del agente no siempre están alineados. Este escenario es denominado como el “problema de la agencia”, un fenómeno central en esta teoría. El “problema de la agencia” surge por dos motivos principales. Por un lado, la divergencia de objetivos entre el principal y el agente. Y, por el otro, la existencia de información asimétrica, que se origina cuando el agente administra más información sobre sus propias acciones o sobre el entorno en el que toma decisiones, lo que le permite actuar con mayor autonomía. Para mitigar estos problemas, se propone tanto el establecimiento de un sistema de incentivos (que recompensan al agente por alcanzar determinados resultados) como de mecanismos de supervisión y control.

Por lo tanto, dado que la independencia regulatoria no es un concepto unívoco ni fácil de medir, autores como Gilardi (2002, 2005) han desarrollado instrumentos para evaluar el grado de independencia de los reguladores, proponiendo un índice que se basa en cinco dimensiones fundamentales:

- El estatus del jefe de la agencia.
- El estatus de los miembros del consejo de administración.
- La relación con el gobierno y el parlamento.
- La autonomía financiera y organizativa.
- Las competencias reguladoras.

#### **1.4. Desempeño de funciones por las agencias reguladoras independientes y la rendición de cuentas**

Aunque las funciones específicas de las agencias varían según el contexto nacional, existen algunas responsabilidades y tareas que suelen ser comunes en todos los marcos regulatorios. Entre ellas, se incluyen la fijación de tarifas y precios máximos para ciertos servicios, la aprobación de normativas técnicas y operativas, la resolución de conflictos entre operadores, el otorgamiento de licencias, la promoción de la competencia, así como las funciones de fiscalización, supervisión y sanción.

La función tarifaria es especialmente relevante porque incide directamente en el bienestar de los consumidores y en la viabilidad financiera de los operadores. Sin embargo, esta tarea también plantea dilemas relacionados con la discrecionalidad y la necesidad de establecer metodologías objetivas y predecibles que permitan la recuperación de los costes en el cálculo tarifario. Las decisiones deben equilibrar la eficiencia económica, la protección al usuario y la sostenibilidad del servicio, lo que requiere de una capacidad técnica, autonomía y responsabilidad por parte del regulador.

En el ámbito regulatorio existe un debate entre aplicar reglas predefinidas o permitir un margen de discrecionalidad. Este debate, originalmente desarrollado en el campo de la política monetaria respecto a la independencia de los bancos centrales, se traslada a la regulación económica. El establecimiento de reglas predefinidas permite generar credibilidad, predictibilidad y estabilidad, especialmente en sectores donde las decisiones afectan a las expectativas futuras. Sin reglas claras, surge el problema de la inconsistencia temporal, es decir, que las políticas futuras no coincidan con las anunciadas, lo cual desalienta la inversión y eleva los costes de capital, y que, aplicado a la regulación de los sectores económicos, este problema se agrava por la existencia de costes hundidos (inversiones de largo plazo que no pueden recuperarse fácilmente), que hacen que las empresas sean vulnerables a cambios regulatorios injustificados.

Sin embargo, existen sectores dinámicos, como el de las telecomunicaciones, con rápidos avances tecnológicos y alta competencia, que requieren una mayor flexibilidad y discrecionalidad por parte de las autoridades regulatorias.

En cualquier caso, la dicotomía entre la aplicación de reglas predefinidas o discrecionales no es un problema per se, en tanto que el ejercicio de la discrecionalidad por parte de las agencias regulatorias esté sujeto a la aplicación de criterios técnicos y sus decisiones se encuentren debidamente motivadas.

En el ámbito del ejercicio de la discrecionalidad, surge la noción de la rendición de cuentas como un mecanismo para verificar que el regulador desempeña las funciones atribuidas de manera adecuada. Dado que los reguladores independientes no son elegidos democráticamente, es fundamental que sus acciones sean transparentes y que respondan ante la ciudadanía y los poderes públicos. La rendición de cuentas permite reducir el déficit democrático asociado a la delegación de funciones regulatorias.

Entre los mecanismos utilizados para delimitar el ejercicio de la discrecionalidad, frente a la toma de decisiones arbitrarias, se encuentran la obligación de justificar (por medio de una motivación) las decisiones, la prohibición de conflictos de interés, la posibilidad de apelar las decisiones, la sujeción a evaluaciones externas, y la aplicación de determinadas restricciones laborales posteriores al cese del cargo en puestos relevantes en la toma de decisiones. El escrutinio financiero, sea este por revisores de cuentas o un Tribunal de Cuentas nacional, también contribuye para garantizar el *accountability* regulatorio (ver caso de estudio de Portugal en el anexo I).

Por lo tanto, el equilibrio entre reglas y discrecionalidad constituye uno de los principales desafíos del diseño institucional en materia regulatoria. Mientras las reglas ofrecen previsibilidad y confianza a los agentes económicos, el ejercicio de la discrecionalidad conforme a los condicionantes establecidos por el ordenamiento jurídico, permite adaptar las decisiones a contextos cambiantes y sectores en constante evolución. No obstante, para que la autonomía del regulador no derive en arbitrariedad, resulta indispensable contar con mecanismos de rendición de cuentas y transparencia. Solo así es posible interceder contra la arbitrariedad y garantizar que la independencia regulatoria se traduzca en decisiones legítimas, eficientes y alineadas con el interés público.

## 1.5. Agencias reguladoras sectoriales o multisectoriales

El debate sobre si es preferible contar con agencias reguladoras sectoriales o multisectoriales, ha sido abordado en muchos países y por diversos analistas. Desde el punto de vista de las agencias reguladoras, existe un debate sobre si conviene más tener organismos especializados dedicados al desempeño de actividades concretas en los principales sectores económicos (agencias reguladoras sectoriales) o si, por el contrario, se debe contar con una única agencia multisectorial con divisiones internas especializadas por sector (agencias reguladoras multisectoriales).

En este marco, algunos autores<sup>17</sup> distinguen en esencia tres tipos de modelos organizativos en los que se categorizan las agencias reguladoras:

- A) El primero sería el modelo tradicional mono-sectorial, que separa la regulación sectorial preventiva (ex ante) de la defensa de la competencia (ex post).

En este modelo, existe una pluralidad de reguladores sectoriales especializados y separados, que colaboran con una autoridad general de competencia encargada de investigar y sancionar prácticas anticompetitivas.

Generalmente la autoridad de competencia ejerce sus funciones también en los sectores regulados, aunque hay algunos países en los que sus reguladores sectoriales son también autoridad de defensa de la competencia en su respectivo sector.

- B) El segundo modelo también separa la defensa de la competencia (ex post) de la regulación sectorial preventiva (ex ante), pero agrupando esta última en un único regulador multisectorial. Una autoridad reguladora multisectorial tiene competencia sobre diversos sectores estratégicos (energía, telecomunicaciones, ferroviario, postal, etc.), pero se mantiene separada de la autoridad de defensa de la competencia. P. ej. En Alemania, la Bundesnetzagentur (BNetzA) es la agencia reguladora de los sectores de energía (electricidad y gas),

---

<sup>17</sup> Masterclass del Dr. Mariano Bacigalupo en la inauguración de la IV promoción de la Maestría en Regulación y Políticas Públicas en el Sector de la Energía del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), 11 de septiembre de 2025.

telecomunicaciones, correos y ferrocarriles, mientras que la Bundeskartellamt es la autoridad encargada de la defensa de la competencia en el país.

- C) El tercer modelo presenta una macro-autoridad integrada de defensa de la competencia y regulación sectorial. La nota diferenciadora reside en que la autoridad de defensa de la competencia y las autoridades reguladoras sectoriales (energía, telecomunicaciones, ferroviario, postal, servicios digitales, etc.) se integran y conviven en el seno de una única organización. P. ej. En España, la CNMC tiene asignadas competencias en todos los sectores regulados, así como en defensa de la competencia.

Desde el punto de vista de la regulación ex ante, en Iberoamérica coexisten actualmente los tres modelos. Así, existen reguladores mono-sectoriales, como ocurre en Brasil con ANEEL (electricidad) y ANP (hidrocarburos e biocombustibles); reguladores multisectoriales energéticos, como la CNE de Chile; y reguladores multi-sectoriales que incluyen otros sectores además de energético (de telecomunicaciones, etc.) como ARESEP en Costa Rica. Asimismo, en Iberoamérica existe un regulador multinacional, como es la CRIE, que regula el Mercado Eléctrico Regional (MER) existente entre los seis países de América Central. Sin embargo, salvo el caso español, no existen reguladores multi-sectoriales en los que se integre además la autoridad de la competencia.

Cada modelo presenta ventajas y desventajas. Entre los beneficios del modelo multisectorial, se destaca que puede ofrecer una mayor independencia y neutralidad al dificultar la captura por parte de un solo sector o empresa. Además, este modelo tiende a reducir costes y duplicidades administrativas, así como contradicciones normativas que surgen cuando existen múltiples organismos. También genera sinergias de conocimiento entre sectores, ya que la experiencia adquirida en uno puede trasladarse a otros, permitiendo respuestas más efectivas ante desafíos regulatorios similares. Asimismo, la existencia de criterios y procedimientos uniformes favorece la coherencia regulatoria y la seguridad jurídica, lo que es esencial cuando existen servicios convergentes.

Sin embargo, este modelo también presenta riesgos y desventajas. La integración de muchos sectores puede llevar a una pérdida de conocimiento técnico específico sobre cada uno de ellos, ya que cada sector tiene sus propias particularidades (por ejemplo, energía con respecto a transportes o al sector audiovisual). También puede ocurrir que las decisiones tomadas para un sector generen precedentes que no se ajusten bien a otros sectores regulados por el mismo organismo. Pese a ello, el hecho de aplicar normas y procedimientos de manera uniforme entre sectores puede ser beneficioso para evitar distorsiones en el mercado derivadas de divergencias regulatorias.

#### **España. La creación de la CNMC como evolución a un modelo multisectorial**

A partir de los años 90, en España, bajo el impulso de la Comisión Europea en el proceso de creación del mercado único europeo, se inició un proceso de liberalización en sectores estratégicos como el de la energía, las telecomunicaciones y el transporte. Estas reformas tuvieron como objetivo fomentar la competencia, garantizar la prestación de servicios universales y eliminar las barreras de entrada a nuevos agentes y evitar las restricciones sobre los precios.

España adoptó un modelo de separación de funciones entre los organismos sectoriales (encargados de regular los diferentes sectores) y la Autoridad de Defensa de la Competencia (cuyas funciones eran las de vigilar y sancionar las conductas anticompetitivas, además de controlar las fusiones empresariales). Así, en 1998 se creó la Comisión Nacional de Energía, como autoridad independiente responsable de regular y supervisar los sectores energéticos en España.

Posteriormente, en el año 2013, se aprobó la Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en la que se unifica, en un mismo organismo, los diferentes organismos reguladores existentes y la autoridad de competencia, con el objetivo de garantizar y promover la competencia efectiva y el buen funcionamiento de todos los mercados y sectores en beneficio de los consumidores y usuarios.

Además, la CNMC está sometida al control parlamentario, estableciendo su Ley de creación la obligación del presidente de comparecer con periodicidad, al menos anual,

ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados para exponer las líneas básicas de su actuación y sus planes y prioridades para el futuro.

## 1.6. Guía práctica contra las influencias indebidas de la OCDE<sup>18</sup>

En el documento de la OCDE *“Creando una cultura de independencia. Guía práctica contra las influencias indebidas”* se presenta una guía estructurada en cinco secciones clave que abordan los "puntos críticos" que pueden surgir durante el ciclo de vida de un regulador.

- I. **Claridad de rol y responsabilidades.** Los reguladores y otros actores públicos suelen tener incentivos diferentes, lo que genera presiones e intentos de influencia indebida. Ante ello, el ordenamiento jurídico debe definir claramente las funciones y responsabilidades del regulador. Sin embargo, en la práctica, las áreas superpuestas son inevitables debido a la dinámica de los sectores regulados. Es esencial que el ejecutivo y el regulador mantengan un intercambio regular de ideas para identificar y resolver áreas problemáticas sin abrir la puerta a intervenciones indebidas.
  
- II. **Transparencia y rendición de cuentas.** La transparencia fomenta la credibilidad y confianza en las decisiones del regulador, mientras que la rendición de cuentas garantiza los pesos y contrapesos en las acciones del regulador. En tal sentido, la legitimidad del regulador depende, por un lado, de su compromiso con los agentes de consulta a la hora de tomar decisiones regulatorias; y por el otro, de garantizar el cumplimiento de la normativa vigente y recibir denuncias o quejas cuando sea incumplido. Además, los reguladores se enfrentan a las presiones de la industria, que pueden intentar influir en sus decisiones a través de los grupos de presión y campañas en los medios de comunicación.

---

<sup>18</sup> OCDE (2017) *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, Gobernanza de reguladores. Éditions OCDE, Paris. En [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2017/04/creating-a-culture-of-independence\\_g1q78a73/9789264287877-es.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2017/04/creating-a-culture-of-independence_g1q78a73/9789264287877-es.pdf)

- III. **Independencia financiera.** Una financiación adecuada es esencial para que el organismo regulador ejerza sus competencias de manera independiente. Según el modelo de financiación, en ocasiones los presupuestos de los reguladores son aprobados por el Gobierno al formar parte del presupuesto nacional, lo que puede ser un tema para considerar a la hora de garantizar la suficiencia de recursos del regulador que le permita desempeñar las funciones encomendadas con la requerida independencia. Para aquellos reguladores que son financiados a través de tasas, es esencial un mecanismo adecuado que permita recuperar los costes para evitar una financiación insuficiente que pueda provocar la captura de este por parte de la industria o bien la intromisión del poder ejecutivo
- IV. **Independencia del equipo directivo.** Los miembros del consejo o directivos de un órgano regulador, al ser responsables de las decisiones regulatorias, pueden enfrentarse a mayores presiones en comparación con el personal técnico. Dado que, en ocasiones, el gobierno es responsable de su designación y/o nombramiento, existe el riesgo de que estos miembros tengan relaciones cercanas con las autoridades nominadoras, especialmente antes de asumir sus funciones. La transparencia en el proceso de nominación garantiza la neutralidad, evitando la percepción de una proximidad indebida y la intervención de otros organismos . Asimismo, tanto la experiencia como la trayectoria profesional en los sectores a regular constituyen elementos esenciales en el proceso de designación del equipo directivo. Durante su periodo de servicio, los miembros del consejo interactúan con los gobiernos, el Parlamento y la industria, lo que, dependiendo de lo transparente en estas relaciones, puede llegar a influir en las decisiones que tomen. Una vez finalizado su mandato, es esencial establecer un periodo de incompatibilidad (*cooling-off*) del ejercicio de actividades en entidades privadas afectadas por las decisiones del organismo, con el fin de prevenir el fenómeno de las "puertas giratorias" y posibles conflictos de interés.
- V. **Comportamiento del personal.** La manera en la que los reguladores pueden atraer, retener y motivar al personal es clave a la hora de actuar de manera independiente y tomar decisiones objetivas. El personal debe proporcionar asesoramiento de manera técnica, objetiva e imparcial, que ayude al personal

directivo a tomar decisiones exentas de sesgos. Una cultura de independencia regulatoria fomenta un entorno que ayude al personal a dar la asesoría imparcial necesaria y a superar aquellas presiones indebidas.

## II. METODOLOGÍA DE TRABAJO. ÍNDICE GILARDI.

### 2.1. Introducción al Índice Gilardi y su aplicación en el informe

Los resultados presentados en este informe han sido obtenidos utilizando la metodología de medición de la independencia formal de los organismos reguladores nacionales articulada en torno al Índice Gilardi, cuya fórmula original ha sido actualizada conforme a las características del contexto regulatorio actual. No obstante, este análisis no se trata únicamente de realizar una medición del avance de los reguladores, sino también de evaluar todo el marco legal que contribuye a fortalecer la independencia de los reguladores.

El Índice Gilardi es una herramienta desarrollada originalmente por Fabrizio Gilardi<sup>19</sup> que mide la independencia formal de las agencias regulatorias, es decir, aquella establecida en normas legales y estatutarias. Se basa en la premisa de que los gobiernos delegan competencias a agencias independientes para aumentar la credibilidad de sus compromisos políticos, especialmente en contextos donde la discrecionalidad política puede generar incertidumbre o inconsistencia en las decisiones.

El Índice se compone tradicionalmente de 21 indicadores agrupados en cinco dimensiones clave<sup>20</sup>: estatus del jefe de la agencia, estatus de la junta directiva, relación con el gobierno y el parlamento, autonomía financiera y organizativa, y competencias regulatorias.

---

<sup>19</sup> Gilardi, F. (2002) Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9:6, P. 873-893: <https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/Gilardi-JEPP-2002.pdf>

<sup>20</sup> Gilardi, F. (2005) The Formal Independence of Regulators: A Comparison of 17 Countries and 7 Sectors. *Swiss Political Science Review*, 11(4), P. 139-167: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/j.1662-6370.2005.tb00374.x>

Cada indicador se codifica en una escala de 0 (ausencia total de independencia, i.e. cuando un ministerio ejerce directamente la función reguladora) a 1 (independencia plena), y el valor final del índice se obtiene calculando el promedio de las cinco dimensiones, otorgando a cada una el mismo peso. Esta estructura permite una medición objetiva, estandarizada y comparativa entre países y sectores.

Con el objetivo de reflejar los desafíos actuales de la gobernanza regulatoria, en ARIAE se ha actualizado el cuestionario original incorporando dos nuevas dimensiones. Por un lado, las competencias de supervisión, y por el otro, la comunicación pública. Estas dimensiones responden a factores emergentes como la encomienda de nuevas funciones y tareas regulatorias, la gestión de la presión mediática y social o la necesidad de transparencia y legitimidad institucional (Ver Figura 1).

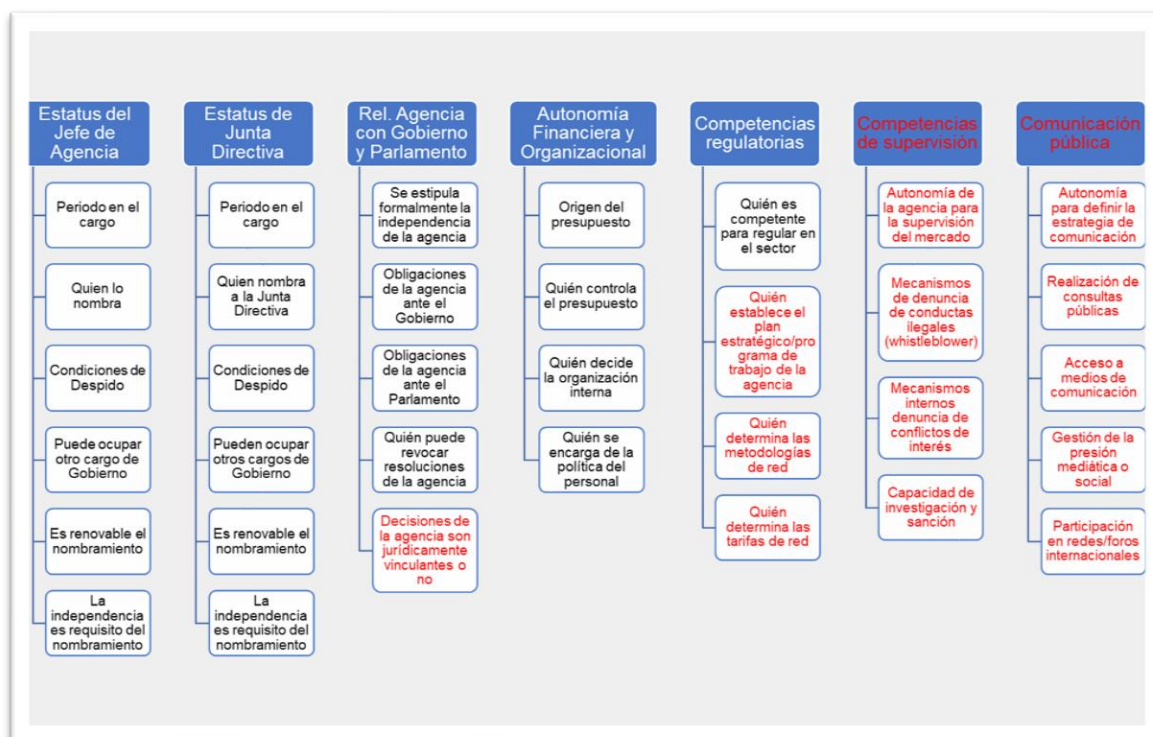
La obtención de la información de las distintas agencias reguladoras de Iberoamérica se recopila a través de un cuestionario estructurado en formato Excel, que está diseñado para registrar respuestas por dimensión e indicador, y que calcula automáticamente promedios parciales y totales, facilitando así la comparación entre países y agencias reguladoras. Cada respuesta ha de ser respaldada por el fundamento jurídico correspondiente a nivel nacional, para garantizar la trazabilidad y la evolución normativa.

Asimismo, se ha habilitado una casilla de comentarios cualitativos en la que los participantes pueden aportar información contextual, casos prácticos y/o matices interpretativos para enriquecer el análisis e identificar experiencias relevantes, buenas prácticas o desafíos institucionales en el contexto actual de los reguladores de Iberoamérica.

Con la información que se aporta, se puede llevar a cabo la relación de casos de estudio representativos, con el fin de ilustrar cómo se manifiesta la independencia regulatoria en la práctica, más allá de su dimensión normativa.

Cabe destacar que esta metodología ya ha sido aplicada en ocasiones anteriores en el ámbito de los reguladores de ARIAE, como se expone en el siguiente apartado sobre resultados históricos. Estos fueron realizados en los años 2008, 2014 y 2019.

Hasta la fecha, estos antecedentes han permitido validar la herramienta para el análisis comparado de agencias reguladoras, identificar tendencias regionales y promover mejoras institucionales en materia de independencia regulatoria. Por último, se ha vuelto a remitir la citada encuesta a los reguladores en 2025, cuyos resultados se verán en un capítulo posterior.



**Figura 1.** Relación de dimensiones y preguntas en el cuestionario actualizado del índice Gilardi (2025)

## 2.2. Dimensiones tradicionales del Índice Gilardi

Con anterioridad al desarrollo de la parte empírica de este informe, y para comprender el valor explicativo del Índice Gilardi sobre independencia, procede analizar la razón de ser de cada una de sus dimensiones.

Previamente, hay que indicar que el estudio de Gilardi fue concebido para medir de forma sistemática el grado de autonomía formal de las agencias reguladoras, en un contexto generalizado entre los países europeos de delegación de competencias

reguladoras por parte de los gobiernos a organismos independientes en toda clase de sectores.

Autores de la doctrina de principios de siglo como Majone y La Spina<sup>21</sup> explicaban el fenómeno de la delegación a través de la “hipótesis de la credibilidad”, según la cual los gobiernos delegan competencias con el objetivo de mejorar la credibilidad de sus políticas<sup>22</sup>. La delegación es una solución a la problemática de la fluctuación política que es característica de los sistemas democráticos. Ésta evita que la alternancia gubernamental periódica afecte a las políticas reguladoras; de esa manera, se reduce la discrecionalidad y se aumenta el compromiso y la confianza en los reguladores<sup>23</sup>.

Gilardi plantea su índice como primer paso hacia una verificación empírica de la hipótesis teórica de la credibilidad. Para ello, se centra en la independencia formal. En tal sentido cada dimensión del índice representa un mecanismo institucional que limita la discrecionalidad política y refuerza la estabilidad normativa. A continuación, se explicará la relevancia de cada una de estas dimensiones, a saber: estatus del jefe de la agencia, estatus de la junta directiva, relación de la agencia con el gobierno y el parlamento, la autonomía financiera y organizacional y las competencias reguladoras.

### **A) Estatus del jefe de la agencia**

El jefe de la agencia, independientemente de la denominación que reciba en cada país<sup>24</sup>, ostenta la representación legal e institucional de cada organismo regulador y, en última instancia, ejerce competencias y toma decisiones que lo vinculan. Estas características hacen que esta figura pueda verse expuesta a mayores presiones en su actuación que el personal técnico de la institución<sup>25</sup>.

El proceso de nombramiento del jefe de la agencia puede convertirse en una primera oportunidad para el ejercicio de influencia indebida y control por parte de otros agentes

---

<sup>21</sup> Gilardi, F. (2002) Op. cit. P. 874.

<sup>22</sup> Majone, G. (1997) Independent agencies and the delegation problem: theoretical and normative dimensions. In Bernard Steunberg and Frans van Vught (eds), *Political Institutions and Public Policy*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, P. 139-156. En [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-015-8603-0\\_7](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-015-8603-0_7)

<sup>23</sup> Gilardi (2002) Op. cit. P. 873-876.

<sup>24</sup> Administrador General, Comisionado presidente, director ejecutivo, director general, presidente, Regulador General, secretario ejecutivo, Superintendente.

<sup>25</sup> OCDE (2017) Op. cit. P. 11

sobre el regulador. Se presume que los jefes de las agencias tienen mayor independencia si son seleccionados por la propia junta directiva del regulador, sin intervención de ningún tipo del poder ejecutivo y legislativo, y en el marco de las necesidades y criterios de la propia agencia<sup>26</sup>.

Asimismo, se parte del supuesto de que un mandato del jefe de la agencia con duración superior al periodo político-electoral conduce a una mayor independencia. El mandato superior en tiempo al de los representantes políticos o legisladores reduce el riesgo de que el jefe de la agencia actúe buscando satisfacer preferencias externas, dado que inevitablemente se mantendrá en su cargo a pesar de las fluctuaciones políticas y con indiferencia de los ciclos electorales<sup>27</sup>.

En la misma línea que la idea anterior, si la reelección y la destitución solo se puede llevar a cabo según los motivos tasados en la ley, el jefe de la agencia va a cumplir sus funciones de manera más autónoma, y sin la presión del deber de actuar de cierta forma para mantener su puesto<sup>28</sup>.

Finalmente, el establecimiento de normas sobre conflictos de intereses y regímenes de incompatibilidades resulta indispensable para garantizar la independencia de los jefes de los reguladores durante su cargo y después de cumplirlo<sup>29</sup>.

## **B) Estatus de la junta directiva**

El planteamiento de Gilardi presume como elemento indispensable en las agencias reguladoras independientes la existencia de un órgano colegiado de dirección, al otorgarle una dimensión valorativa propia dentro del cuestionario. Esta presunción es coherente con la idea de la independencia institucional, en tanto que la toma de decisiones colegiada refuerza la autonomía y credibilidad de los reguladores.

---

<sup>26</sup> Ruffing, E., Weinrich, M., Rittberger, B. y Wonka, A. (2024) The European administrative space over time: Mapping the formal independence of EU agencies. *Regulation & Governance*, 18, P. 749-750. <https://doi.org/10.1111/rego.12556>

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

La colegiación del órgano de gobierno de las agencias permite la dispersión de poder entre los miembros, lo que reduce la posibilidad de interferencias políticas o personales, limita la discrecionalidad individual y requiere que las decisiones se tomen a través de deliberaciones y consenso.

Cabe añadir que, aunque la estructura colegiada no es una condición indispensable para garantizar la independencia, ésta impulsa y permite escalar los mandatos de los miembros del órgano de administración evitando su captura<sup>30</sup>.

Para esta dimensión, Gilardi plantea las mismas preguntas que para el elemento anterior sobre el estatus del jefe de la agencia. Con el fin de evitar duplicidades, nos remitimos a las consideraciones desarrolladas en el apartado previo, respecto de las características de los miembros de la junta directiva.

### **C) Relación de la agencia con el gobierno y el parlamento**

En el marco del ejercicio de sus funciones reguladoras, las agencias se encuentran esencial e inevitablemente en contacto con otros actores públicos, especialmente con los poderes ejecutivo y legislativo, por lo que resulta indispensable establecer los límites y normas que regulen sus interrelaciones de manera clara.

Para garantizar la autonomía de los reguladores, el principio que debe regir en este vínculo es el de “no interferencia”, es decir, que la toma de decisiones en el seno de las agencias esté blindada frente a orientaciones o instrucciones de los poderes públicos. Este principio no se cumple en los casos en los que los reguladores dependen jerárquicamente de un órgano gubernamental, o si sus decisiones pueden ser intervenidas, revisadas o anuladas por vías diferentes a la jurisdiccional<sup>31</sup>.

Una primera herramienta para la protección de la autonomía decisiva del regulador frente a la influencia externa es el establecimiento formal o legal (*de iure*) de la característica de la independencia, dotando de fundamento jurídico y salvaguardas

---

<sup>30</sup> Restrepo Medina, M.A. (2024) Caracterización y medición de la independencia de los reguladores. *Revista euro-latinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 11, N°1, e259, ene./jun. 2024. En <https://www.redalyc.org/journal/6559/655979864029/html/>

<sup>31</sup> Ibid.

formales ante las potenciales injerencias indebidas<sup>32</sup>. Ello debe ir vinculado a una ausencia de obligación general de rendición de cuentas ante los poderes públicos antes o después de la toma de decisiones, ya que esto implicaría una suerte de relación de jerarquía indeseada.

La doctrina ha analizado la posición institucional de las agencias reguladoras desde la tensión entre independencia técnica y legitimidad democrática<sup>33</sup>. Su independencia frente al Gobierno resulta necesaria para evitar interferencias políticas y garantizar decisiones basadas en criterios técnicos, especialmente en sectores económicos estratégicos. No obstante, dicha autonomía no puede traducirse en la desvinculación con el principio democrático. La legitimidad de las agencias reguladoras descansa en su creación legal por el Parlamento y en mecanismos de rendición de cuentas. En cualquier caso, el equilibrio es delicado: un exceso de dependencia puede comprometer la neutralidad de la toma de decisiones, mientras que una autonomía excesiva puede generar déficit democrático. Como resultado, algunos autores proponen un modelo que configure a las agencias como instrumentos técnicos del Estado regulador, sometidos al Derecho y al control parlamentario y jurisdiccional.

#### **D) Autonomía financiera y organizativa**

Gilardi agrupa en esta dimensión las dos caras de una misma moneda conocida como independencia estructural. Ésta hace referencia a la capacidad de las agencias de determinar su propia organización interna/organigrama y la política de su personal, así como de obtener financiación y gestionar la distribución presupuestaria.

Respecto de la financiación, el escenario ideal en términos de independencia es aquel donde la agencia obtenga los recursos económicos a través de dotaciones externas (tasas públicas/tarifas) con mecanismos adecuados de determinación y control de éstas. Sin embargo, en la generalidad de casos la financiación de los reguladores forma parte de los presupuestos generales del estado, lo que puede aumentar el riesgo de captura del regulador, en tanto la reducción de los recursos económicos se puede utilizar como método indirecto de influencia indebida para supeditar las asignaciones a

---

<sup>32</sup> OCDE (2017) Op. cit. P. 19

<sup>33</sup> Esteve Pardo, J. (2025), Principios del derecho regulatorio. Servicios económicos de interés general y regulación de riesgos, Marcial Pons.

imperativos políticos. Un supuesto intermedio es el sistema mixto, donde se combinan ambos modelos, y no se deja a expensas de decisiones gubernamentales y/o parlamentarias la totalidad de la determinación presupuestaria de las agencias.

Además, la autonomía financiera del regulador también requiere que se tenga libertad en la gestión de sus recursos económicos, para organizarlos de tal forma que se responda ante las necesidades internas, aunque sea dentro de un marco normativo claro y transparente<sup>34</sup>. Cuanto menos participen los órganos gubernamentales en estas decisiones de distribución, mayor será la independencia de la agencia a la hora de determinar su enfoque de trabajo.

Por otro lado, y considerando lo anteriormente expuesto, las agencias deben ser libres de organizar sus recursos personales, es decir, su personal técnico, así como su estructura interna y jerárquica conforme a las necesidades identificadas en cada momento<sup>35</sup>.

### **E) Competencias regulatorias**

La garantía de la independencia de las agencias reguladoras debe ir de la mano de una efectiva delegación de competencias regulatorias, que deberán ser consideradas desde dos perspectivas. Por un lado, desde el punto de vista jurídico, la delegación competencial debe ser jurídicamente vinculante, esto es, que venga establecida en leyes que determinen de manera clara y concisa los roles, funciones y tareas del regulador. Por otro lado, desde el punto de vista práctico, las competencias delegadas legalmente no deben incidir en la práctica con las de otros organismos, que pueda producir un debilitamiento del poder regulador de las agencias<sup>36</sup>.

En este sentido, se presume una mayor independencia en instituciones que no comparten la regulación y supervisión de su sector con ninguna otra entidad (bien sea gobierno, parlamento u otra(s) autoridad(es) independiente(s)). A mayor dispersión

---

<sup>34</sup> Ibid. P. 28.

<sup>35</sup> Ruffing, E. *et al.* (2024) Op. cit. P.749.

<sup>36</sup> Johanssen, K.S. (2003) Regulatory Independence in Theory and Practice – a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries. *AKF Forlaget* (Copenhagen). P. 10 En [https://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Johanssen\\_Regulatory\\_Independence\\_in.pdf](https://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/Johanssen_Regulatory_Independence_in.pdf)

competencial entre distintos agentes, menor margen de autonomía de los reguladores en el ejercicio de sus funciones, que podrían quedar supeditadas a las actuaciones de otros organismos.

El marco óptimo en términos de independencia es que las competencias reguladoras de las agencias sean exclusivas y comprendan todas las dimensiones de la actividad reguladora: Estas son: la elaboración de normas (metodologías, tarifas), la supervisión, la instrucción y la sanción<sup>37</sup>.

Resulta finalmente indispensable, en línea con la autonomía en la gestión organizativa, que sean las propias agencias las que determinen su plan estratégico o programa de trabajo periódico sobre el ejercicio de sus funciones, sin intervenciones ni revisiones externas.

### **2.3. Nuevas dimensiones introducidas en el cuestionario del índice Gilardi en 2025**

Tal y como se ha mencionado en apartados anteriores del presente informe, aprovechando la oportunidad de realizar un nuevo estudio de independencia en el ámbito de ARIAE, se ha decidido actualizar el Índice de Gilardi tradicional e incorporar dos nuevas dimensiones que reflejen mejor los desafíos actuales de la gobernanza regulatoria<sup>38</sup>.

Con el objetivo de capturar aspectos emergentes como la presión mediática, la demanda de transparencia y la legitimidad institucional, se ha ampliado el cuestionario original incluyendo las secciones sobre competencias de supervisión y sobre comunicación pública, como elementos clave desde la perspectiva de la independencia formal de los organismos reguladores.

---

<sup>37</sup> Gilardi, F. y Maggetti, M. (2011) The Independence of Regulatory Authorities. *Handbook on the Politics of Regulation*, Chapter 14, Edward Elgar Publishing. P.5 En [https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi\\_maggetti\\_handbook.pdf](https://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi_maggetti_handbook.pdf)

<sup>38</sup> En el ámbito del grupo de trabajo institucional (GTI) de ARIAE, durante la realización de la encuesta se han recibido propuestas de mejora e inclusiones sobre las preguntas a realizar en el cuestionario. Ver Anexo I.

## **F) Competencias de supervisión**

En el contexto actual de los mercados energéticos, la independencia regulatoria no debe limitarse a la capacidad de las agencias de definir normas o establecer criterios técnicos. Estas competencias regulatorias deben ir acompañadas de competencias de supervisión de los mercados, que incluyen la capacidad de investigación de conductas, el establecimiento de tarifas de acceso a la red, la resolución de conflictos y la aplicación de sanciones de manera independiente.

La supervisión es esencial, por un lado, para garantizar que las normas se cumplan; y por el otro, para velar por la salvaguarda de la competencia y la eficiencia del mercado regulado. Asimismo, las acciones de supervisión dotan a los reguladores de un carácter transversal e interdisciplinar que refuerza su función social y su legitimidad, asegurando la confianza de los agentes y consumidores.

Reflejar estas competencias en el índice de independencia, permite evaluar con mayor precisión el grado de control real que ejerce un organismo sobre el funcionamiento del sector más allá de su rol normativo. Asimismo, proporciona recursos que permiten analizar si cuenta con mecanismos adecuados para el ejercicio de sus funciones de manera eficaz.

## **G) Comunicación pública**

En el contexto actual, marcado por una creciente demanda de transparencia y participación ciudadana en el sector público<sup>39</sup>, la comunicación pública por parte de las agencias reguladoras (especialmente en un sector tan estratégico como el energético) se ha convertido en una herramienta imprescindible para dotar de legitimidad y valor a la actividad regulatoria a ojos de la sociedad.

La comunicación debe ser de carácter bidireccional, de tal manera que permita al regulador explicar las razones detrás de sus intervenciones. De esta manera, se

---

<sup>39</sup> La participación ciudadana está especialmente conectada con el Objetivo de Desarrollo Sostenible n° 16 de Naciones Unidas en materia de instituciones sólidas, justicia y paz, que promueve instituciones eficaces y transparentes, procesos de decisión inclusivos y rendición de cuentas.

fomenta la comprensión pública de su labor mediante el fortalecimiento de la confianza en la institución y se consolida su papel como garante del interés general. Esto se concreta, por un lado, informando de manera clara y accesible a los interesados (ciudadanía, industria) sobre su desempeño, decisiones y resultados; y por el otro, dando atención a las aportaciones y propuestas de los diversos agentes a través de canales eficaces<sup>40</sup>.

En el contexto actual caracterizado por una creciente presión mediática y social, la forma en la que los reguladores se comunican con la sociedad puede afectar directamente a su autonomía. Desde el punto de vista de la independencia, el marco más idóneo es aquel donde la propia agencia tenga garantizado legalmente el control de su estrategia de comunicación, de tal forma que permita aplicar sus protocolos internos sin la intervención o aprobación del gobierno u otros actores externos.

Además, cabe hacer hincapié que cuando la comunicación está únicamente en manos del regulador, se garantiza que los mensajes transmitidos reflejen sus criterios técnicos y prioridades estratégicas de manera objetiva y verídica<sup>41</sup>.

Reflejar esta cuestión en el índice sobre independencia, permite valorar el grado de autonomía comunicativa de los reguladores y el nivel del riesgo de captura, influencia o censura indebida que pueda conducir a la manipulación del discurso institucional como factor que incida en la confianza hacia las agencias.

---

<sup>40</sup> OCDE (2017) Op. cit. P. 10

<sup>41</sup> Ibid. P. 26-27

### III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ÍNDICE GILARDI EN ARIAE (2008, 2014 Y 2019)

A lo largo de los años 2008, 2014 y 2019, en el ámbito de ARIAE se han realizado diversas evaluaciones utilizando el Índice Gilardi, una herramienta que, como se hizo referencia, mide el grado de independencia de los organismos reguladores. Su aplicación permite comparar la calidad institucional de los entes reguladores que han participado a lo largo del tiempo y entre los países. El análisis de estos tres periodos revela importantes avances en algunos casos, retrocesos en otros, y tendencias regionales que reflejan tanto los logros como los desafíos pendientes en la consolidación de una regulación energética sólida, efectiva e independiente en este ámbito regional.

#### 3.1. Análisis realizado en 2008

En 2008, la mayor puntuación fue obtenida por el regulador español, a través de la extinta Comisión Nacional de Energía (CNE) y actualmente la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), con una calificación de 0,81, la más alta entre los países evaluados por aquel entonces. En el segundo lugar se encontraba la CNEE de Venezuela con 0,70, seguido por la ANEEL de Brasil con 0,66, ambos países con organismos de regulación con relevante experiencia y una amplia trayectoria en Iberoamérica en esa etapa.

El promedio entre las agencias evaluadas se situaba alrededor de 0,60 sobre 1. Casi la mitad de los reguladores que participaron en el estudio en 2008 (8 de 18)<sup>42</sup> presentaron calificaciones por encima de la media grupal de ese año.

Asimismo, 16 de 18 reguladores<sup>43</sup> manifestaron calificaciones en la mitad superior de la escala del Índice Gilardi (por encima de 0,5 sobre 1). Por debajo del 0,5 se encontraban tan solo dos reguladores<sup>44</sup>.

Además, procede destacar la elevada participación de miembros de ARIAE en la encuesta del Índice Gilardi en este primer año de estudio, siendo la más alta hasta la

---

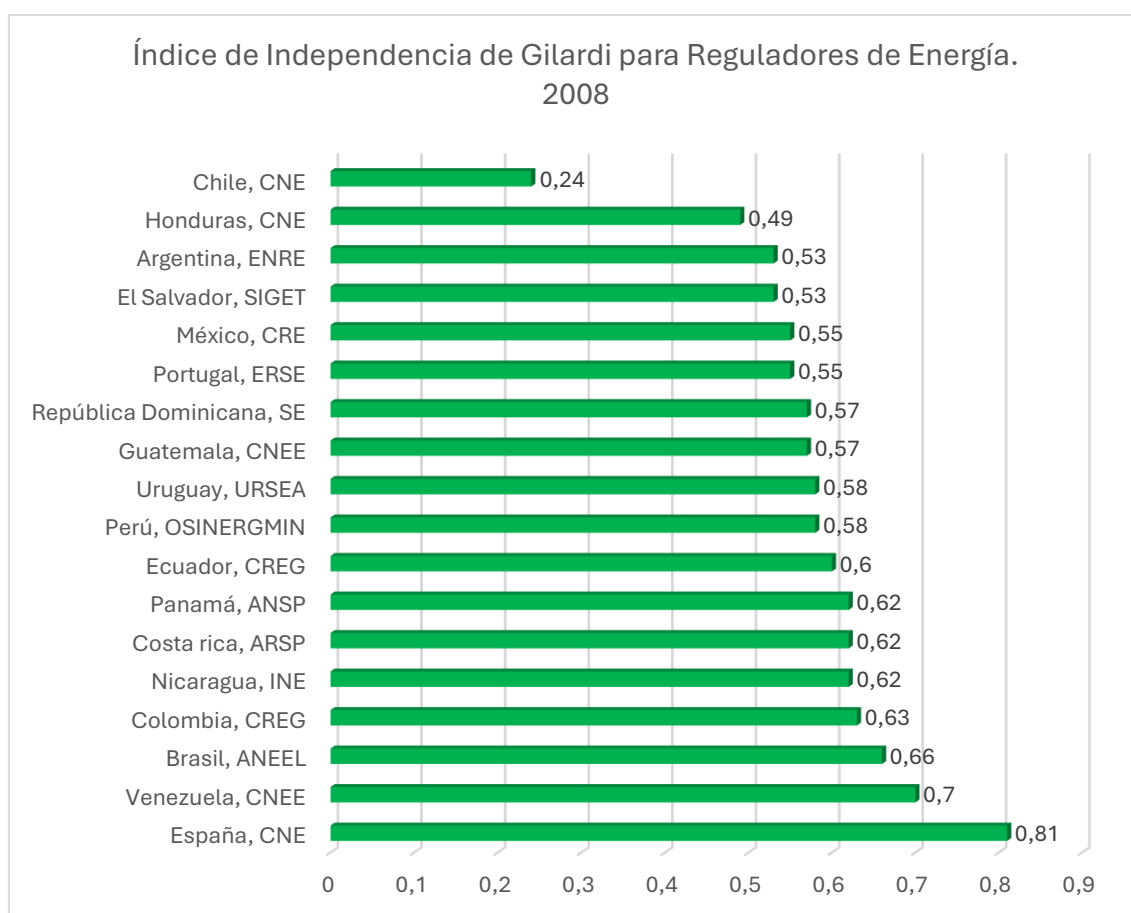
<sup>42</sup> CNE ESP, CNEE VEN, ABEEL, CREG, INE, ARSP, ANSP, CRE ECU.

<sup>43</sup> CNE ESP, CNEE VEN, ABEEL, CREG, INE, ARSP, ANSP, CRE ECU, OSINERGMIN, URSEA, CNEE GTM, SE, ERSE, CRE MEX, SIGET, ENRE.

<sup>44</sup> CNE HND, CNE CHL.

fecha (18 reguladores). Este hecho demostró un interés y compromiso genuino de los reguladores de ARIAE en las etapas iniciales de una iniciativa con vocación de permanencia.

En esta temprana etapa de estudio, los datos de los reguladores fueron prometedores. En 2008, este análisis muestra un nivel intermedio de desarrollo de la independencia regulatoria de los miembros participantes. La mayoría presentaban margen de mejora en el desempeño de las funciones regulatorias en términos de transparencia, eficiencia y sostenibilidad de sus sectores energéticos. Y solo un reducido grupo de países contaba con reguladores energéticos consolidados, aunque también con cierta oportunidad de mejoría.



**Gráfico 1.** Aplicación del Índice Gilardi en el ámbito de los reguladores de energía de ARIAE en 2008

### 3.2. Análisis realizado en 2014

En 2014 se observa un avance generalizado en el refuerzo institucional de los organismos reguladores del sector energético en Iberoamérica, con varios países alcanzando niveles muy avanzados.

Aunque se advierte una reducción en el número de miembros participantes en el estudio respecto del análisis anterior (de 18 instituciones en 2008 a 10 en 2014), 7 de ellos enviaron respuestas en ambos periodos<sup>45</sup>, lo que demuestra un compromiso constante en el seguimiento de su situación institucional. Por otro lado, se incorporaron por primera vez en la evaluación la ANH de Bolivia (con 0,61) y la CNH de México (con 0,74).

En esta ocasión, el promedio entre las agencias evaluadas se situaba alrededor de 0,75 sobre 1 (frente al promedio anterior de 0,60 sobre 1). Más de la mitad de los reguladores participantes (6 de 10)<sup>46</sup> presentaron calificaciones por encima de esa media grupal. Asimismo, y a diferencia del estudio anterior, en aquel año las puntuaciones de todos los miembros concurrentes en el análisis se situaron en la mitad superior de la escala del Índice Gilardi (por encima de 0,5 sobre 1).

En líneas generales, ambos datos reflejan un proceso de cambio y mejora institucional de la regulación energética en términos de independencia durante el sexenio transcurrido. Ello significó un empoderamiento en el desarrollo de agencias reguladoras en el ámbito de ARIAE con mayor autonomía en el sector.

En 2014, lideraron las puntuaciones la CRE de México con un valor de 0,84 (frente a 0,55 en 2008), seguida con 0,83 puntos por ARESEP de Costa Rica (0,62 en 2008), OSINERGMIN de Perú (0,57 en 2008) y la CNEE de Guatemala (0,58 en 2008).

Salvo la bajada de la calificación de la CNMC de España de 0,81 a 0,72, tras la reforma institucional que fusionó a todos los organismos reguladores bajo una misma

---

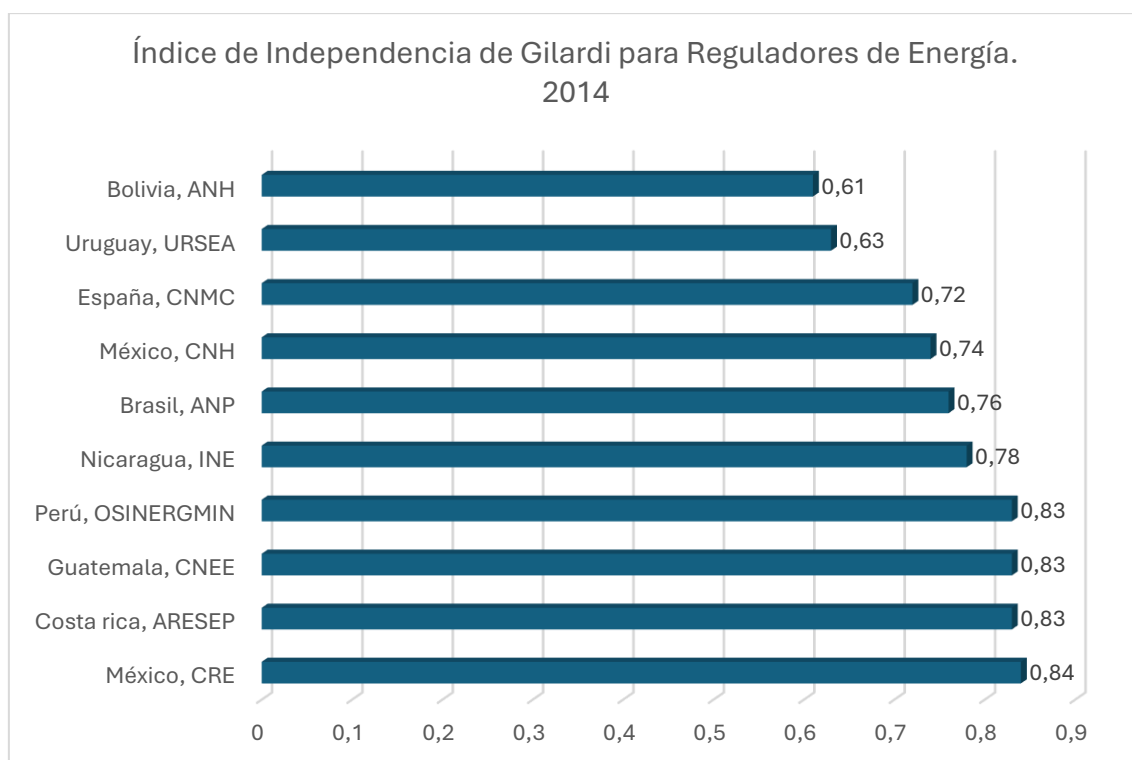
<sup>45</sup> CRE MEX, ARESEP, CNEE GTM, OSINERGMIN, INE, CNMC, URSEA.

<sup>46</sup> CRE MEX, ARESEP, CNEE GTM, OSINERGMIN, INE, ANP.

organización en 2013<sup>47</sup>, y como consecuencia de la pérdida de su autonomía financiera, todos los miembros participantes en ambos años reportaron puntuaciones más elevadas en el segundo periodo. Asimismo, junto a las anteriormente mencionadas, la INE de Nicaragua pasó de 0,62 a 0,78 y la URSEA de Uruguay de 0,58 a 0,63.

Por parte de Brasil, en 2014 se recibió por primera vez la evaluación de la ANP con una puntuación de 0,76 (en 2008 se había reportado la ANEEL).

En resumen, 2014 representó un punto de inflexión positivo para la regulación energética en Iberoamérica. La mayoría de los países evaluados presentaron mejoras sustanciales en sus marcos regulatorios, lo que reflejó un compromiso creciente con el fortalecimiento de las instituciones hacia un objetivo común de consolidación de la autonomía e independencia de los reguladores.



**Gráfico 2.** Aplicación del Índice Gilardi en el ámbito de los reguladores de energía en el ámbito de ARIAE en 2014

<sup>47</sup> La Ley 3/2013 de creación de la CNMC modificó la forma de financiación de la nueva institución pasando de un modelo basado en tasas, que financiaban los agentes del mercado por la prestación del servicio por parte del regulador, a un modelo de financiación vía presupuestos generales del Estado, elaborados por el Gobierno y aprobados por las Cortes Generales.

### 3.3. Análisis realizado en 2019

En el año 2019, se observa un fortalecimiento institucional de los entes reguladores del sector energético en Iberoamérica, con respecto a las evaluaciones de 2008 y del 2014, respectivamente.

La agencia que lideró el ranking en 2019 fue la ARESEP de Costa Rica que alcanzó una puntuación de 0,88, confirmando su senda de refuerzo institucional respecto de sus resultados anteriores: 0,62 en 2008 y 0,83 en 2014. A continuación, destacó ERSE de Portugal con 0,87 puntos, que experimentó una mejora destacable en sus resultados frente a 2008 (0,55 puntos); INE de Nicaragua con 0,85 en 2019, que consolidó una tendencia ascendente identificada entre 2008 (0,62) y 2014 (0,78); y ANEEL de Brasil con 0,84 (frente a los 0,66 de 2008). Estos avances reflejan una consolidación institucional clara y sostenida de estas entidades, posicionándolas como referentes en el fortalecimiento progresivo de la independencia del regulador energético.

En el estudio de 2019, la aportación de respuestas al cuestionario incrementó respecto a la edición anterior, casi alcanzando una participación similar al año del lanzamiento del proyecto en 2008, con 15 reguladores participantes<sup>48</sup>. Entre ellos, 6 agencias<sup>49</sup> contribuyeron al estudio por tercera vez consecutiva, convirtiéndose en referentes en la monitorización de la independencia en el ámbito de ARIAE. Y por primera vez se incorporaron los resultados de ENARGAS de Argentina.

Como se advierte, y siendo análogo a la evaluación anterior, todos reguladores concurrentes en este estudio obtuvieron calificaciones por encima de 0,5 sobre 1, en la mitad superior de la escala Gilardi. Por su parte, la puntuación media en 2019 fue de 0,74 sobre 1, manteniéndose al nivel del año analizado previamente, incluso contando con un incremento en el número de contribuciones.

---

<sup>48</sup> ARESEP, ERSE, INE, ANEEL, CNMC, OSINERGMIN, ENARGAS, SIE, CNEE GTM, CNH, CRE MEX, ANH, CNE CHL, CREG, URSEA.

<sup>49</sup> ARESEP, CNMC, CNEE GTM, CRE MEX, INE, OSINERGMIN.

En general, los reguladores participantes demostraron un mantenimiento<sup>50</sup> o un incremento<sup>51</sup> de su puntuación respecto de los resultados de ediciones anteriores. Así, la CNMC de España experimenta un cierto incremento como consecuencia de la asignación de las nuevas funciones regulatorias que establecían las directivas comunitarias del Tercer Paquete.

No obstante, algunos reguladores experimentan descensos en las valoraciones<sup>52</sup>, pudiendo ser el resultado de cambios regulatorios que incidieron en su independencia formal entre los periodos de estudio.

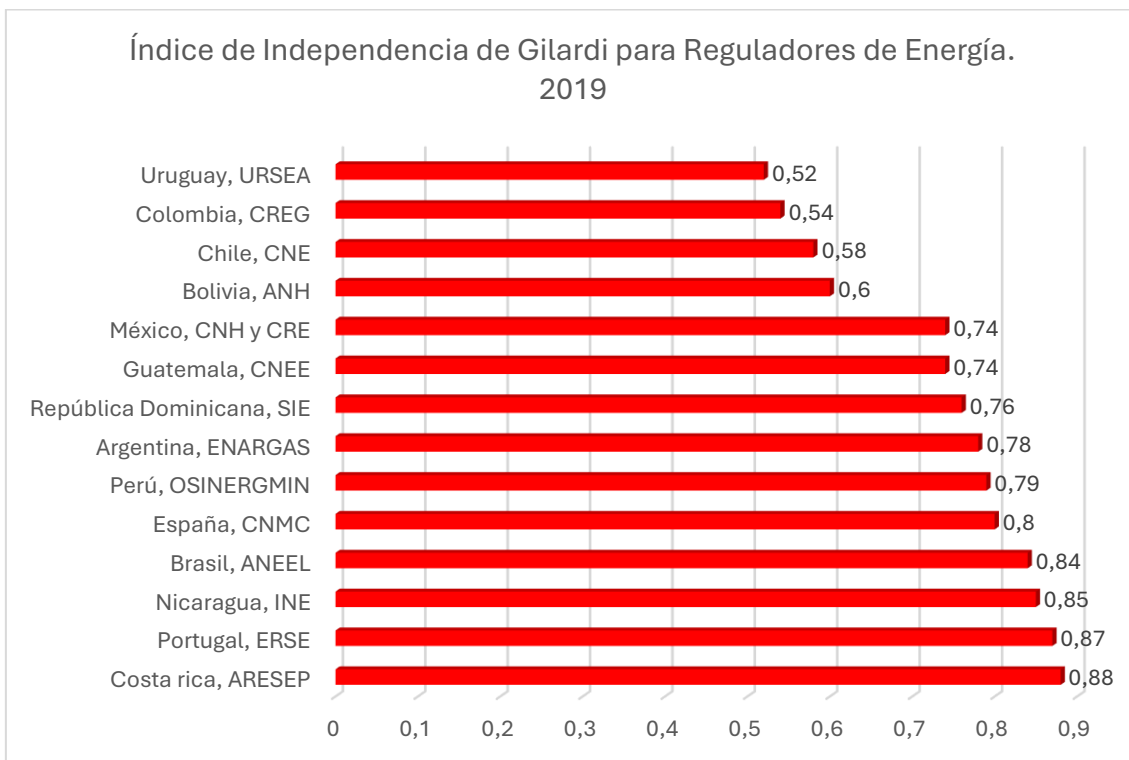
En resumen, el análisis de 2019 refleja una clara consolidación de varios reguladores latinoamericanos y europeos, en países que mostraron mejoras contundentes en su institucionalidad regulatoria. Al mismo tiempo, algunas agencias indicaron variaciones desfavorables en sus métricas comparativas, evidenciando cambios en sus contextos regulatorios y la necesidad de establecer políticas de fortalecimiento institucional más activas focalizadas en reforzar su autonomía.

---

<sup>50</sup> CNH (0,74), ANH (0,6)

<sup>51</sup> ARESEP, ERSE, INE, ANEEL, CNMC, SIE, CNE CHL.

<sup>52</sup> OSINERGMIN, CNEE GTM, CRE MEX, CREG, URSEA.

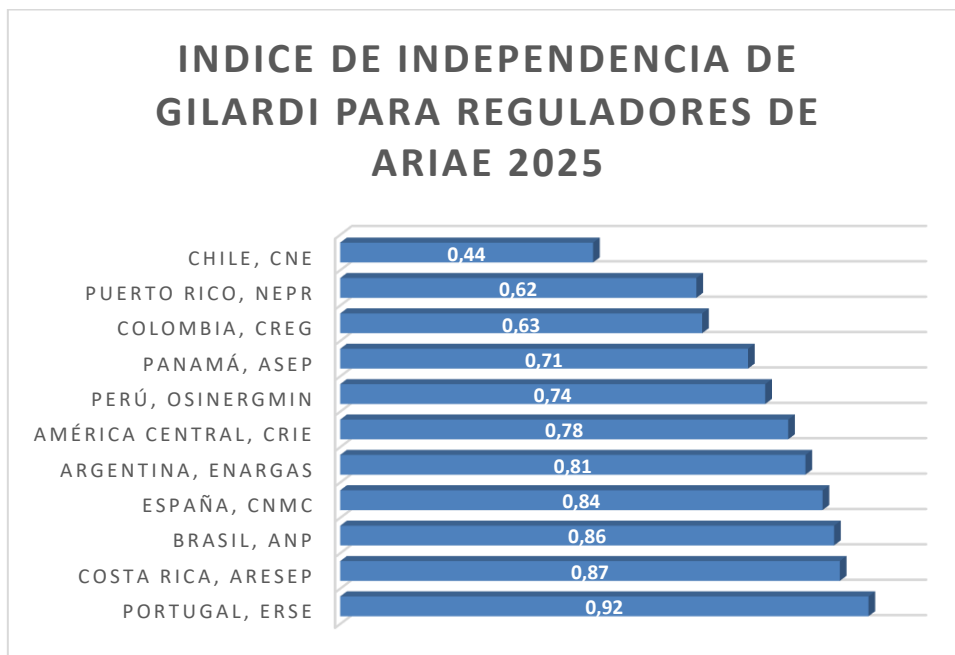


**Gráfico 3.** Aplicación del Índice Gilardi en el ámbito de los reguladores de energía en el ámbito de ARIAE en 2019

#### IV. RESULTADOS DEL CUESTIONARIO ACTUALIZADO (2025)

##### 4.1. Resultados del Índice Gilardi de 2025

El fortalecimiento institucional de los entes reguladores resulta fundamental para garantizar la transparencia, la independencia y la eficacia en los sectores energéticos. El documento presenta un análisis de las agencias reguladoras por país, evaluando siete dimensiones: estatus del jefe de la agencia, estatus de la junta directiva, relación con el gobierno y el parlamento, autonomía financiera y organizacional, competencias reguladoras, competencias en materia de fijación de tarifas, tareas de supervisión y comunicación pública. Este enfoque permite identificar tanto las fortalezas como las tendencias que podrían evolucionar positivamente en el medio plazo.



**Gráfico 4.** Aplicación del Índice Gilardi en el ámbito de los Reguladores de Energía en 2025

En primer lugar, la Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) de **Portugal**, con una nota final de 0,92 y siendo la más alta entre las agencias analizadas, muestra un desempeño sólido en competencias reguladoras (1,0), competencias de supervisión (1,0) y comunicación pública (1,0), así como en autonomía financiera y organizacional (0,92). Estos indicadores son el reflejo de una institución consolidada y con capacidad para ejercer sus funciones regulatorias de manera independiente y eficiente.

A continuación, en **Costa Rica**, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) destaca con una calificación de 0,87, reflejando un modelo institucional consolidado y estable. Su plena autonomía financiera y organizacional (1,0), junto con la máxima puntuación en competencias regulatorias y comunicación pública, posicionan al ente regulador como referente regional en materia de independencia y transparencia.

En **Brasil**, la Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) registra la tercera calificación más alta de este estudio, con 0,86 puntos. Los valores de cada dimensión individual demuestran una elevada autonomía institucional (0,84) así como unas relaciones con los poderes públicos limitadas (0,87). Las competencias

reguladoras (0,88) y de supervisión (1) así como la estrategia de comunicación (1) muestran una agencia que ostenta una posición afianzada en el sector.

En cuarto lugar, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de **España**, con una nota final de 0,84, se consolida como una de las agencias regulatorias más destacadas. Sobresale especialmente en su relación con el gobierno y el parlamento (0,93), que garantiza el equilibrio institucional y la autonomía en sus decisiones, y en su comunicación pública (1,0), donde se evidencia un alto nivel de transparencia. Asimismo, el estatus del jefe de la agencia (0,87) y el estatus de la junta directiva (0,87) reflejan estabilidad, profesionalización y designaciones basadas en criterios de mérito y capacidad.

El Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)<sup>53</sup> de **Argentina**, con nota final de 0,81, sobresale en competencias reguladoras (1,0), competencias de supervisión (0,83) y comunicación pública (1,0), mostrando una gestión eficaz y transparente. Su autonomía financiera y organizacional (0,83) y la relación con el gobierno y el parlamento (0,87) reflejan una base firme para sostener y fortalecer su autonomía institucional con el tiempo.

En **América Central**, la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) presenta una puntuación final de 0,78 y destaca por su relación con el gobierno y el parlamento (1,0), su autonomía financiera y organizacional (1,0), y por sus competencias reguladoras (1,0). Todo ello, evidencia una institución regional sólida. Además, destaca por su comunicación pública (1,0) lo que refleja su compromiso con la transparencia.

Por su parte, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) de **Perú**, presenta una nota final de 0,74, donde destaca por sus competencias de supervisión (1,0) y su comunicación pública (1,0), que aseguran transparencia y rendición de cuentas. Además, mantiene una equilibrada relación con el gobierno y el parlamento (1,0), fortaleciendo la legitimidad institucional de sus

---

<sup>53</sup> En julio de 2025, el Gobierno de Argentina oficializó la creación del Ente Nacional Regulador del Gas y la Electricidad, que unificará las funciones del ENARGAS y el ENRE en un solo organismo. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-creo-el-ente-nacional-regulador-del-gas-y-la-electricidad>

decisiones. Estas fortalezas constituyen una base sólida sobre la cual puede continuar ampliando su independencia a medio plazo.

En **Panamá**, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), con una nota final de 0,71, exhibe una base institucional fuerte y en expansión. Su autonomía financiera (0,88), competencias regulatorias (1,0) y comunicación pública (1,0) son indicadores de una autoridad con margen para afianzar su independencia.

En **Colombia**, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), con una nota final de 0,63, muestra una mejora frente a la calificación media obtenida en anteriores ediciones, destacando como fortalezas su estrategia de comunicación pública (0,90), sus mecanismos de rendición de cuentas frente al gobierno y el Parlamento preservando su independencia administrativa, técnica y patrimonial, (0,87) y sus competencias reguladoras (0,81).

En **Puerto Rico**, el Negociado de Energía (NEPR), con una nota final de 0,62, evidencia un proceso de institucionalización en marcha. Destaca su alta capacidad de supervisión (0,92) y su compromiso con la comunicación pública (0,9). Estas capacidades constituyen un punto de partida para fortalecer a la institución a medio plazo.

Finalmente, en **Chile**, la Comisión Nacional de Energía (CNE), con una calificación media de 0,44, muestra fortalezas en autonomía financiera (0,75) y comunicación pública (1,0), lo que constituye una base prometedora para un mayor fortalecimiento institucional.

#### **4.2. Análisis comparativo de la evolución transcurrida entre el periodo 2008 y 2025**

Entre 2008 y 2025 se observa una transformación significativa en el panorama regulatorio energético de los países iberoamericanos. El análisis que se presenta a continuación examina la evolución de las calificaciones regulatorias en los países que mantienen agencias activas en el año 2025, considerando su trayectoria desde 2008, 2014 y 2019.

En **Portugal**, la Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) muestra una de las trayectorias más exitosas. En 2008 contaba con una puntuación de 0,55 pero en el 2019 alcanzó una puntuación de 0,87 y en 2025 llegó a 0,92. En este sentido, ERSE se consolida como una de las agencias más sólidas y técnicas del ámbito iberoamericano. El anexo XX incluye un caso de estudio sobre su evolución.

En **Costa Rica**, la evolución de la ARESEP (ARSP) también es notable. Desde un nivel medio de 0,62 en 2008, la agencia experimentó un incremento progresivo hasta haber alcanzado 0,83 en 2014, 0,88 en 2019 y 0,87 en 2025. Su desempeño se ha estabilizado en niveles altos, lo que evidencia una estructura institucional sólida.

En **Brasil**, los datos reportados por la ANP en 2014 con 0,76 y en 2025 con 0,86 demuestran una evolución favorable del contexto de la agencia en términos de independencia en la última década, posicionándose en un nivel elevado en la región.

En **España**, la variación de la puntuación registrada respondió a los cambios institucionales acaecidos en el regulador durante los últimos años. La antigua Comisión Nacional de Energía (CNE) obtuvo en 2008 una puntuación de 0,81 que descendió a 0,72 en 2014, tras su fusión con otros organismos en 2013 con la creación de la nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Sin embargo, el crecimiento ha sido constante: en 2019 alcanzó 0,80 y en 2025 obtuvo 0,84. Esta trayectoria evidencia un proceso de consolidación institucional, caracterizado por la adaptación de la CNMC a las funciones que le otorgan las directivas comunitarias del Tercer Paquete.

El caso de **Argentina** refleja una recuperación gradual. En 2008 el regulador (ENRE) apenas alcanzó un 0,53, pero en el 2019, ENARGAS obtuvo un 0,78 y en 2025 llega a un 0,81. Aunque aún se enfrenta a desafíos, el avance es claro y sostenido.

En **Perú**, el regulador OSINERGMIN pasó de una puntuación de 0,58 en el 2008 a 0,83 en el 2014 y 0,79 en el 2019, para luego obtener 0,74 en 2025. Esto evidencia un ascenso importante hasta mediados de la década pasada, seguido de un leve retroceso, pero manteniendo un perfil sólido.

Por su parte, el regulador de **Panamá** muestra una evolución positiva pero más moderada. En 2008, la agencia reguladora ANSP obtuvo una puntuación de 0,62 mientras que, en 2025, la ASEP alcanzó un 0,71. El regulador panameño mantiene una tendencia creciente y sostenida en el fortalecimiento de su marco regulatorio.

En **Colombia**, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), cuya creación data de 1994 y se configura como una de las autoridades reguladoras con más experiencia de América Latina, muestra una evolución positiva y un fortalecimiento institucional creciente, destacando por su estrategia de comunicación pública, sus mecanismos de rendición de cuentas y sus competencias reguladoras.

En 2008, la Comisión Nacional de Energía (CNE) de **Chile** registró una puntuación de 0,24. Sin embargo, en 2014 se observa un proceso gradual de fortalecimiento en la institución, que se materializó de forma más clara en 2019, cuando la CNE alcanzó un 0,58, evidenciando avances significativos respecto a 2008. No obstante, en 2025, la puntuación de la CNE se ubicó en 0,44, lo que indicó una leve disminución respecto a 2019. En términos generales, la evolución de la CNE muestra un crecimiento inicial importante, seguido de un período de estabilización.

## **V. RECOMENDACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE INDEPENDENCIA EN EL ÁMBITO DE LOS MIEMBROS DE ARIAE**

Como se ha tratado a lo largo del presente documento, la supervisión del grado de independencia de los reguladores energéticos en el ámbito de ARIAE ha estado presente en los trabajos de esta asociación regional desde 2008, buscando una actualización periódica de los datos de los reguladores nacionales que permitiera un registro completo de la situación en la región.

En esta edición del estudio llevada a cabo en 2025, se ha considerado pertinente ir más allá de la presentación de datos cuantitativos como en ocasiones anteriores. La complejidad del concepto de independencia regulatoria, y su relevancia para el buen funcionamiento del sector energético, exigen un análisis más profundo y contextualizado.

Por ello, se ha decidido incluir los resultados numéricos en un informe de mayor entidad, que sea susceptible de analizar tanto la teoría sobre independencia regulatoria como las distintas dimensiones de la metodología utilizada, y que recoge experiencias relevantes, en modo de casos de estudio, compartidas por los miembros que permiten vincular los datos con realidades nacionales concretas. Esta aproximación integral busca enriquecer la interpretación de los resultados, mediante el aporte de un análisis crítico que permita entender mejor los desafíos a los que se enfrentan los reguladores en sus respectivos entornos institucionales y fomentar el aprendizaje mutuo entre los miembros de ARIAE.

Como parte de este esfuerzo, se procede a continuación a la inclusión de una recopilación de recomendaciones y buenas prácticas<sup>54</sup> a la que las agencias reguladoras puedan acudir cuando lo necesiten. Estas herramientas están pensadas para inspirar y orientar decisiones que fortalezcan la independencia institucional desde una perspectiva operativa, es decir, sin la necesidad de establecer cambios normativos, sino mediante la aplicación de acciones estratégicas, organizativas y de gestión interna.

En este sentido, resulta fundamental que los países de la región avancen hacia la consolidación de un marco institucional sólido y común que garantice la aplicación de los principios asociados a las mejores prácticas regulatorias, tales como: seguridad jurídica, estabilidad y previsibilidad, modificaciones normativas graduales y anticipadas, accesibilidad y participación de agentes en procesos regulatorios a través del fomento del diálogo, eficacia, orientación a objetivos, proporcionalidad o transparencia<sup>55</sup>.

A continuación, se presentan tres tablas recopilatorias que recogen algunas buenas prácticas e instrumentos no normativos orientados a reforzar la protección del principio de independencia<sup>56</sup> en las agencias reguladoras de energía en el ámbito de ARIAE. Estas tablas se han diseñado en función del nivel de dificultad o implicación que conlleva cada medida (ya sea por la cantidad de recursos necesarios, por su grado de

---

<sup>54</sup> CEER (2025) Op. cit.

<sup>55</sup> Instituto de Estudios Económicos (IEE) (2019) Las buenas prácticas regulatorias. *Informe de opinión*, noviembre 2019, P. 16 y ss.

<sup>56</sup> CEER (2025) Op. cit.

OCDE (2022) Op. cit.  
IEE (2019) Op. cit.

implantación o su carácter más o menos innovador). A su vez, cada tabla clasifica cada recomendación en la dimensión del cuestionario de independencia (Índice Gilardi actualizado) a la que afecta.

Herramientas y buenas prácticas que requieren pocos recursos	
Estatus del jefe de la agencia / junta directiva	➤ <b>Nombramientos basados en principios de mérito y capacidad</b>
Relación con gobierno y parlamento	➤ <b>Recabar la opinión del regulador previo a la atribución de nuevas competencias</b>
Autonomía financiera y organizacional	➤ <b>Evaluar</b> de manera continua los <b>recursos económicos y personales</b> a disposición de la agencia para el desarrollo de sus tareas de manera eficiente y eficaz.
Competencias regulatorias	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Formar</b> al personal en materia de <b>independencia</b> en el ejercicio de las tareas regulatorias desde su incorporación.</li> <li>➤ Establecer un <b>código de conducta</b> basado en principios de transparencia, integridad, objetividad y respeto.</li> <li>➤ Contratación basada en <b>experiencia</b> a todos los niveles.</li> <li>➤ <b>Formación permanente</b> en temas regulatorios para adaptarse a los cambios existentes en cada momento.</li> </ul>
Competencias de supervisión	➤ Disponer de medios que faciliten a los ciudadanos y miembros de la industria la presentación de <b>quejas o recursos</b> contra la actividad de la agencia que sea contraria al principio de independencia.
Comunicación pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Disponer de <b>medios de comunicación</b> (página web, redes sociales) a fin de promocionar y acercar la labor y el ámbito de actuación de la agencia a la ciudadanía.</li> <li>➤ <b>Publicar y promocionar</b> las decisiones motivadas, los informes y las actividades de la agencia por diversos canales.</li> </ul>

Herramientas y buenas prácticas promedio (requieren algunos recursos)	
Estatus del jefe de la agencia / junta directiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Evitar situaciones que puedan implicar riesgo de <b>injerencia en la independencia</b> de la agencia en el desempeño de funciones por sus representantes.</li> </ul>
Relación con gobierno y parlamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Establecer la obligación legal de <b>rendición de cuentas y reporte de actividad ante el Parlamento</b>, al menos con periodicidad anual.</li> <li>➤ Publicación de un <b>documento descriptivo del ámbito de actuación de la agencia</b>, con delimitación clara de sus competencias y funciones, y de la forma de interacción con otras instituciones y los agentes, con revisión periódica en caso de asumir nuevas responsabilidades.</li> </ul>
Autonomía financiera y organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Establecer una <b>política de RRHH</b> con condiciones laborales atractivas y carrera profesional que permita la captación y retención de talento con experiencia en el sector.</li> </ul>
Competencias regulatorias	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Publicación del <b>programa de trabajo / plan estratégico</b> que establezca los objetivos a corto-medio plazo de la agencia.</li> </ul>
Competencias de supervisión	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Disponer de un <b>canal/buzón interno y externo de presentación de denuncias (whistleblower)</b> que permita señalar las infracciones e injerencias en la independencia de la agencia, de forma anonimizada y mediante un proceso con garantías para el denunciante.</li> </ul>
Comunicación pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Convocatoria de <b>consultas públicas previas</b> a la toma de decisiones o publicación de documentos de relevancia media/alta.</li> <li>➤ Disponer de una <b>página web</b> donde se publiquen las <b>decisiones y la documentación</b> de la agencia que pueda ser consultado de manera sencilla por los interesados.</li> <li>➤ <b>Colaboración en el ámbito de ARIAE</b> para la promoción de informes y actividades relevantes de la agencia.</li> </ul>

Herramientas y buenas prácticas avanzadas (requieren recursos sustanciales)	
Estatus del jefe de la agencia / junta directiva	➤ <b>Representación de la agencia por personas diferentes</b> según actúe como autoridad reguladora independiente o en el ejercicio de tareas de asistencia a otros entes <sup>57</sup> .
Relación con gobierno y parlamento	➤ <b>Registro de los intentos y situaciones críticas de riesgo de interferencia en la independencia</b> de la agencia por organismos públicos. Con posibilidad de intercambio y publicación de los datos en caso de utilidad.
Autonomía financiera y organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Seguimiento</b> continuo y <b>evaluación</b> del cumplimiento de las <b>herramientas y buenas prácticas</b> seleccionadas en materia de independencia.</li> <li>➤ Establecimiento de una figura dentro del personal que actúe como <b>“gestor de cumplimiento”</b> responsable de comprobar la conformidad de los comportamientos y las decisiones de la agencia con el principio de independencia.</li> <li>➤ Establecer la obligación legal de que la <b>atribución de nuevas competencias vaya acompañada de los recursos necesarios</b> para su desempeño.</li> </ul>
Competencias regulatorias	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Realización de <b>evaluaciones de impacto regulatorio</b> (<i>Regulatory Impact Assessment, RIA</i>) durante el proceso de toma de decisiones regulatorias. <b>Establecimiento de un protocolo de análisis de impacto regulatorio</b> estandarizado.</li> <li>➤ Implementación de una práctica de <b>diálogo continuo y recurrente con los agentes</b> del sector (a través de procedimientos sencillos y reglados, grupos de trabajo, seminarios, consultas públicas, etc.)</li> </ul>

<sup>57</sup> Cuando la agencia actúa como autoridad reguladora independiente, ejerce potestades públicas propias (regulación, supervisión, sanción). En este ámbito, su representación corresponde normalmente a su órgano superior o presidente, como manifestación de su autonomía institucional frente al Gobierno y los operadores regulados. En cambio, cuando la agencia desempeña tareas de asistencia, apoyo técnico o gestión para otros entes públicos, no actúa con potestad decisoria autónoma, sino como órgano colaborador. En estos casos, la representación puede corresponder a la autoridad del ente asistido o ajustarse a reglas específicas de delegación o encomienda, ya que la responsabilidad última recae en el órgano titular de la competencia. La diferencia no es meramente formal: responde a la distinción entre ejercicio de potestades propias (que exige independencia y representación institucional plena) y actividad instrumental o auxiliar (donde la agencia no actúa como sujeto decisor autónomo, sino como órgano técnico al servicio de otra administración). Para más información, consultar: CEER Report on “Independence in Action: Sharing Lessons Across Borders”, 4 July 2025, pg. 21.

<b>Competencias de supervisión</b>	➤ <b>Implementación de herramientas de análisis de la información/datos</b> remitidos por los agentes para el desarrollo eficiente de las tareas de supervisión.
<b>Comunicación pública</b>	➤ <b>Reacción pública y proactiva</b> frente a injerencias externas relacionadas con el ámbito competencial de la agencia y adopción de posturas oficiales firmes. ➤ <b>Refuerzo de procesos de consulta pública y análisis/evaluación de respuestas recibidas.</b>

## ANEXO I. CASOS DE ESTUDIO

### **Caso de estudio nº 1: La evolución de la independencia de la ERSE (Portugal) a lo largo del tiempo.**

La Entidad Reguladora de los Servicios Energéticos (ERSE) ha evolucionado de manera significativa a lo largo de sus casi 30 años de existencia. En primer lugar, sus competencias y los sectores de los que es responsable han ido aumentando con el tiempo (electricidad » gas natural » movilidad eléctrica » combustibles). Asimismo, el reconocimiento y la protección de su independencia se han ido reforzando y ampliando, en gran parte gracias a las obligaciones establecidas en los paquetes legislativos europeos para los sectores de la electricidad y el gas natural.

La ERSE se creó en 1995, y sus estatutos se establecieron posteriormente en el Decreto-Ley n.º 44/97, de 20 de febrero. Ya desde estos primeros estatutos, la ERSE se rige por principios esenciales de independencia, transparencia y autonomía regulatoria. Estos principios se han plasmado en diversos mecanismos previstos en los estatutos.

En particular, cabe destacar la creación de consejos consultivos, para garantizar la participación estructurada de las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones de la ERSE. Estos consejos (consultivo, de tarifas y de combustibles) integran a representantes de diferentes grupos de interés del sector energético, en particular consumidores; operadores y empresas reguladas; entidades públicas y asociaciones sectoriales, así como expertos, garantizando que se tengan en cuenta las diferentes perspectivas en los dictámenes y recomendaciones emitidos por los consejos.

Los consejos se pronuncian sobre todos los temas sometidos a consulta pública, así como sobre cuestiones relevantes, como reglamentos, metodologías de cálculo de tarifas y planes y propuestas que afectan al sector. Hasta enero de 2026, los consejos ya han emitido más de 200 dictámenes sobre las actividades de la ERSE.

Los dictámenes no son vinculantes, es decir, la ERSE mantiene plena autonomía decisoria; sin embargo, los dictámenes deben publicarse obligatoriamente y la ERSE debe explicar cómo ha tenido en cuenta estas aportaciones en las decisiones finales, incluso cuando opta por no seguirlas.

En lo que respecta al presupuesto, los estatutos prevén que la ERSE cuente con ingresos propios, procedentes principalmente de tasas reguladoras, sin depender del presupuesto del Estado; lo que constituye un pilar esencial de su autonomía financiera.

Toda autonomía viene acompañada de garantías de rendición de cuentas, estando prevista la figura del fiscal único, responsable de la supervisión de la legalidad y el rigor de la gestión financiera. El regulador también está sujeto al control del Tribunal de Cuentas portugués.

A lo largo del tiempo, los principios de independencia se han ido consolidando, clarificando y reforzando, tanto a nivel nacional como europeo.

En 2013 se aprobó en Portugal la Ley Marco de las Entidades Reguladoras (Ley n.º 67/2013, de 28 de agosto), que estableció el régimen jurídico aplicable a las entidades administrativas independientes con funciones de regulación de la actividad económica (como la ERSE), consolidando principios como la independencia, la autonomía financiera, normas de nombramiento e incompatibilidades, entre otros, muchos de los cuales ya estaban recogidos en los Estatutos de la ERSE.

Este texto normativo transversal sistematiza principios fundamentales, entre los que se incluyen:

- Principio de independencia (art. 3): consagra la autonomía funcional y orgánica de los organismos reguladores;
- Nombramiento de los órganos (art. 17): define normas destinadas a garantizar la idoneidad y la independencia de los dirigentes;
- Conflictos de intereses y «período de espera» (art. 19): establece restricciones tras el mandato para prevenir la captura regulatoria;
- Gestión financiera y patrimonial (art. 33): garantiza la autonomía en la gestión de recursos, excluyendo mecanismos como las retenciones;
- Ingresos propios (art. 36): refuerza la autonomía financiera;
- Prohibición de instrucciones gubernamentales (art. 45): impide que el Gobierno emita orientaciones vinculantes.

Este marco jurídico se ajusta a las mejores prácticas internacionales en materia de independencia regulatoria.

Cabe destacar además que, en 2013, se atribuyó a la ERSE competencia sancionadora sectorial, lo que constituye un elemento importante más para garantizar una actuación regulatoria concreta y eficaz, reforzando significativamente sus poderes de supervisión y ejecución en el mercado energético.

La independencia regulatoria se ha ido reforzando no solo mediante la legislación nacional, sino también a través de la legislación y la jurisprudencia europeas, que exigen que las autoridades reguladoras actúen «de forma plena y libre, sin presiones externas, entre las que destacan:

- Primer Paquete Energético (1997-1998): introdujo la necesidad de independencia frente a las empresas reguladas;
- Tercer Paquete Energético (2009): estableció requisitos claros de independencia frente al Gobierno, incluyendo autonomía decisoria y competencias exclusivas en materias como las tarifas y el acceso a las redes.

A pesar del sólido marco normativo, la independencia reguladora no es inmune a las presiones externas. En Portugal, la crisis financiera iniciada en 2008 y el período de asistencia financiera internacional constituyeron momentos particularmente exigentes.

Durante este período, se aplicaron medidas transversales a la administración pública, algunas de las cuales tuvieron un impacto indirecto en las entidades reguladoras. Entre estas medidas, destaca la integración y armonización de los procedimientos presupuestarios: aunque no recibía ingresos del presupuesto del Estado, el presupuesto de la ERSE pasó a integrarse en este documento y a obedecer a sus mecanismos de información y control financiero estandarizados. Las entidades reguladoras sufrieron además limitaciones en la contratación libre de su personal y se produjeron recortes salariales; la recuperación de estas medidas llevó bastante tiempo.

Aunque estas medidas no comprometieron estructuralmente la independencia de la ERSE, contribuyeron a introducir prácticas administrativas más uniformizadas, algunas de las cuales se mantienen hasta hoy.

Según análisis internacionales, incluido el estudio de la OCDE sobre la ERSE (PAFER), estos periodos demuestran que la independencia reguladora es un concepto dinámico, sujeto a presiones coyunturales, pero también a mecanismos de resiliencia institucional.

La legislación europea más reciente ha ido ampliando el abanico de competencias y el papel de los organismos reguladores sectoriales, tradicionalmente centrados en aspectos «económicos», concretamente en ámbitos como:

- Protección de los consumidores;
- Fomento de la competencia y funcionamiento eficiente de los mercados;
- Integración de las energías renovables, eficiencia y transición energéticas.

Actualmente, se está llevando a cabo un debate relevante sobre el papel de los reguladores en la planificación de las redes energéticas, en particular la aprobación, por parte del regulador, de los planes de inversión de los operadores de redes de transporte de electricidad.

Para que una ampliación de competencias no ponga en riesgo no solo la calidad de la regulación, sino también la independencia y la rendición de cuentas del regulador, debe ir acompañada de garantías equivalentes de independencia y de recursos (humanos y financieros) adecuados.

Así, la independencia de la ERSE, tal y como se evalúa en el presente estudio, es el resultado de una combinación de factores: un diseño institucional sólido, un marco jurídico progresivamente consolidado y una práctica reguladora alineada con las mejores prácticas. A lo largo del tiempo, esta independencia se ha ido reforzando, poniendo a prueba y adaptando, demostrando capacidad de resiliencia ante contextos adversos, pero también que no es inmune al contexto externo y gubernamental.

## **Caso de estudio nº 2: La consolidación de la autonomía y la gobernanza de la ANP (Brasil) bajo la Ley 13.848/2019**

### **1. Introducción: El Nuevo Paradigma Regulatorio Brasileño**

La promulgación de la Ley n.º 13.848/2019, Ley General de las Agencias Reguladoras, consolidó un nuevo nivel de madurez institucional para la Agencia Nacional del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP). Al definir la “naturaleza especial” de las agencias (art. 3), el legislador brasileño blindó a estas autarquías frente a la volatilidad política, otorgándoles autonomía funcional, decisoria, administrativa y financiera.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, esta autonomía transforma a la agencia en un brazo técnico del Estado, orientado a la gestión de ciclos de infraestructura de largo plazo (de 20 a 30 años), disociándola de los ciclos políticos de gobierno (4 años).

Un aspecto crucial de esta solidez institucional, frecuentemente subestimado, es la autonomía administrativa detallada en el art. 3, § 2º. La ANP pasó a tener la prerrogativa de solicitar directamente al Ministerio de Economía la autorización para concursos públicos y provisión de cargos, así como de celebrar y prorrogar contratos de gastos corrientes independientemente de su valor.

Esta independencia operativa es esencial para que la agencia mantenga su excelencia técnica y su capacidad de fiscalización, garantizando que la estabilidad del sector energético no quede supeditada a contingencias políticas de corto plazo.

### **2. Estabilidad del Cuerpo Directivo: Mandatos Fijos y No Coincidentes**

La gobernanza de la ANP se fundamenta en la estabilidad de su Directorio Colegiado, compuesto por un Director General y cuatro Directores (art. 38). Con el fin de asegurar la continuidad administrativa y preservar la memoria técnica institucional, la Ley 13.848/2019 establece reglas estrictas de designación:

- Mandato de cinco años y prohibición de reelección: Los dirigentes ejercen mandatos fijos y extensos, siendo vedada la reconducción inmediata, lo que evita el enquistamiento de intereses y favorece la renovación del colegiado.
- Mecanismo de no coincidencia (art. 50): Para viabilizar el escalonamiento de los mandatos, la ley previó mandatos de transición con duraciones específicas de 2, 3, 4, 5 y 6 años. Este diseño garantiza que, en régimen ordinario, solo concluya un mandato por año.
- Reglas de vacancia y sustitución (art. 10): Con el objetivo de evitar vacíos decisorios, la agencia utiliza una lista de sustitución integrada por tres servidores de alto nivel. No obstante, conforme al rigor técnico de la norma, el art. 10, § 7° establece un límite de 180 días continuos para el ejercicio interino por un mismo sustituto, impidiendo la perpetuación de gestiones provisionales que debiliten la legitimidad institucional.

La no coincidencia de mandatos actúa como un sistema de frenos y contrapesos frente a eventuales “tomas de control” políticas. Al impedir que un nuevo Jefe del Poder Ejecutivo sustituya simultáneamente a toda la cúpula de la ANP, la ley garantiza que los inversores del sector de petróleo y gas encuentren un órgano colegiado mayoritariamente experimentado y técnico, independientemente de los cambios de gobierno.

### 3. Autonomía Decisoria y Transparencia en el Proceso Colegiado

La autonomía decisoria de la ANP se ejerce obligatoriamente de forma colegiada (art. 7), guiada por la tecnicidad del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). El AIR (art. 6) no constituye un mero trámite procedimental, sino una salvaguardia que mitiga los riesgos de captura regulatoria y de decisiones arbitrarias. Al exigir evidencias de que los medios propuestos son adecuados para alcanzar los fines pretendidos, el AIR refuerza la seguridad jurídica de los actos normativos.

Para garantizar el control social y la previsibilidad del mercado, la Ley 13.848 impone estrictas obligaciones de publicidad, que conforman la base de la transparencia institucional. Las reuniones deliberativas del Directorio Colegiado deben ser públicas y grabadas en medios electrónicos, con la agenda divulgada en el sitio web de la agencia con una antelación mínima de tres días hábiles.

Asimismo, las propuestas de actos normativos de interés general deben ser precedidas de consultas públicas con una duración mínima de 45 días, asegurando que el informe de AIR y todos los estudios técnicos que sustentan la decisión sean puestos íntegramente a disposición de la sociedad y de los agentes económicos.

Este nivel de transparencia permite que la ANP actúe conforme a estándares regulatorios internacionales. En los sectores de petróleo, gas natural y biocombustibles, el plazo de 45 días para las consultas públicas resulta fundamental para que los inversores evalúen los impactos sobre proyectos multimillonarios, reduciendo la incertidumbre regulatoria que alimenta el denominado “Costo Brasil”.

#### 4. Facultades Sancionadoras y Regulación Responsiva

La eficacia de la supervisión de mercado por parte de la ANP se vio reforzada mediante la cooperación institucional con los organismos de defensa de la competencia (CADE) y con el Ministerio de Minas y Energía (MME).

Conforme se destaca en el Informe Anual de la OCDE (2020, ítem 44), esta articulación fue decisiva para el seguimiento de los procesos de desinversión estructural de Petrobras en los mercados de gas natural, combustibles y refinación, con miras a la apertura competitiva de dichos sectores.

Un avance relevante en la gobernanza sancionadora es la competencia para celebrar Términos de Ajuste de Conducta (TAC), prevista en el art. 32 de la Ley 13.848.

El uso del TAC representa la transición hacia una Regulación Responsiva, en la cual la agencia prioriza la corrección inmediata de fallas de mercado y el cumplimiento normativo sobre la mera aplicación de sanciones pecuniarias.

Al suspender sanciones administrativas mientras el agente regulado cumple obligaciones de desempeño, la ANP promueve una corrección más ágil y menos onerosa para el ecosistema económico, enfocándose en la eficiencia del servicio prestado al consumidor final.

## 5. Conclusión: Impacto en la Competitividad y la Seguridad Jurídica

La consolidación institucional de la ANP bajo el marco de la Ley n.º 13.848/2019 establece el trípode fundamental para el desarrollo del sector energético nacional: mandatos estables, decisiones técnicamente fundamentadas y supervisión eficaz.

La estricta observancia de estos principios eleva a la agencia al estándar de excelencia promovido por la OCDE, señalizando al mercado global que Brasil dispone de instituciones sólidas e independientes.

En última instancia, el fortalecimiento de la autonomía de la ANP constituye el antídoto más eficaz frente a la inseguridad jurídica.

Al reducir el “Costo Brasil” regulatorio mediante procesos predecibles y transparentes, la agencia no solo protege el orden económico, sino que actúa como el principal catalizador para la atracción de inversiones de largo plazo, esenciales para la seguridad del suministro nacional y para la competitividad del país en el escenario internacional.