

EL AGREGADOR INDEPENDIENTE EN EL SISTEMA ELÉCTRICO ESPAÑOL. CONFIGURACIÓN JURÍDICA Y RETOS REGULATORIOS TRAS EL REAL DECRETO 88/2026

Nuria Encinar Arroyo

*Doctora en Derecho Administrativo y Europeus Doctor
Abogada y Licenciada en Ciencias Actuariales y Financieras*

RESUMEN

El Real Decreto 88/2026 desarrolla el régimen jurídico del agregador independiente¹ dando cumplimiento tardío a las exigencias de la Directiva (UE) 2019/944. La agregación no representa una solución técnica más en la transición energética. Es el mecanismo habilitante que permite gestionar de forma flexible y descentralizada recursos energéticos renovables cuya naturaleza intermitente solo puede convertirse en suministro seguro y fiable si existe un sistema inteligente de gestión de la flexibilidad. El presente artículo analiza la configuración de este agente, los requisitos de acceso, su estatuto, la contratación y los modelos previstos. La autora sostiene, desde una perspectiva crítica, que el nuevo marco constituye un avance necesario, pero estructuralmente insuficiente, e identifica las principales cuestiones jurídico-regulatorias que impiden su desarrollo efectivo. Concluye que el Real Decreto adolece de insuficiencias normativas que convierten a la agregación independiente en una institución jurídicamente reconocida pero regulatoriamente inacabada.

1. MARCO REGULATORIO

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 puso de manifiesto la vulnerabilidad energética de Europa². La dependencia del gas ruso dejó de ser una cuestión exclusivamente económica para convertirse en un problema de seguridad estratégica. El conflicto del Estrecho de Ormuz³ ha agudizado

¹ No deja de resultar significativo que, en un momento en que el agregador independiente aún no había sido incorporado al ordenamiento jurídico español, la autora propusiera ya en 2019 su caracterización como un «administrador energético», poniendo de relieve que su función trascendía la mera agregación de consumos para configurarse como un verdadero gestor de la flexibilidad y de la participación activa del consumidor en los mercados eléctricos. La aprobación del presente real decreto permite hoy confrontar aquella construcción doctrinal con el modelo finalmente acogido por el legislador. En esta línea, puede verse ENCINAR ARROYO, N. “La reforma hacia una transición energética inteligente y climáticamente neutra” en *Derecho de la Energía y el Clean Energy Package* Editorial Aranzadi.

² Resulta de interés consultar ENCINAR ARROYO, N. “The climate emergency: putting consumers at the heart of the European green deal following Russia’s war on Ukraine”. *Global Energy Law and Sustainability*, Edinburgh University Press, August 2023, vol. 4, No. 1-2: pp. 51-71. También ENCINAR ARROYO, N. “Respuesta europea a la invasión rusa contra Ucrania: la seguridad del suministro en un futuro sistema descarbonizado”. *Encuentros Multidisciplinares*, E.M n° 74, mayo-agosto 2023.

³ El Estrecho de Ormuz es el paso marítimo más crítico del mundo para el comercio de hidrocarburos pues por él transita aproximadamente el 20% del petróleo mundial y una parte muy significativa del GNL procedente de Qatar, Arabia Saudí, Emiratos e Irak. Su cierre o restricción ha disparado los precios del crudo y del gas en los mercados internacionales y ha interrumpido cadenas de suministro que abastecen a Europa, Asia y otros mercados. Sobre esta materia, resulta ilustrativo U.S. Energy Information Administration (EIA), Amid regional conflict, the Strait of Hormuz remains critical oil chokepoint, junio de 2025, disponible en <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=65504> Y también International Energy Agency (IEA), The Middle

la exposición de Europa a la volatilidad de los mercados de hidrocarburos, reforzando la urgencia de acelerar la transición hacia un sistema energético más resiliente y menos dependiente de combustibles fósiles importados.

Este proceso exige dotar al sistema eléctrico de la flexibilidad necesaria para integrar una producción renovable creciente, pero no gestionable, contexto en el que la agregación de la demanda se configura como una herramienta esencial para hacer frente a este reto.

La figura del agregador no surge del legislador español, sino que es el resultado de una evolución normativa gestada en el ámbito de la Unión Europea. Su primera referencia aparece en la Directiva 2009/72/CE⁴, que mencionaba a los agregadores de clientes finales en relación con su participación en los mercados de reserva y ajuste.

A renglón seguido, la Directiva 2012/27/UE⁵, dio un paso adicional al imponer a los Estados miembros la obligación de garantizar un tratamiento no discriminatorio a los proveedores de respuesta de la demanda, incluidos los agregadores, reconociendo por primera vez su participación en determinados mercados eléctricos.

La configuración jurídica sustantiva del agregador independiente llegó con la Directiva (UE) 2019/944⁶, aprobada en el marco del denominado Paquete de Energía Limpia para todos los europeos⁷. Esta norma precisa los contornos jurídicos, reconoce su derecho de acceso a los mercados eléctricos sin necesidad del consentimiento de otros participantes y garantiza a los consumidores la posibilidad de contratar servicios de agregación de forma independiente de su comercializador.

East and Global Energy Markets, 2026, disponible en <https://www.iea.org/topics/the-middle-east-and-global-energy-markets>

⁴ Dicha mención se circunscribe al considerando 35, que señalaba que los gestores de redes de transporte debían facilitar la participación de clientes finales y de «agregadores de clientes finales» en los mercados de reserva y ajuste. *“Al mismo tiempo, deben establecerse incentivos adecuados para equilibrar las entradas y salidas de electricidad y no poner en peligro el sistema. Los gestores de redes de transporte deben facilitar la participación de clientes finales y de agregadores de clientes finales en mercados de reserva y ajustes”*. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, esta mención tiene un valor meramente programático e interpretativo. Los considerandos de las directivas europeas no forman parte del articulado y no crean obligaciones jurídicas directas ni derechos exigibles por los particulares. Véase sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de enero de 2022 (asunto C-165/20), sentencia de 19 de junio de 2014, Karen Milloen Fashions, C-345/13, EU: C 2014:2013.

⁵ Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de noviembre de 2012, L 315/1. A diferencia de su predecesora, esta norma sí incorpora en su articulado —concretamente en el artículo 15— una obligación jurídica sustantiva referida a lo que denomina «centrales de compra», expresión que en la versión inglesa de la Directiva se corresponde con el término *aggregators*. Dicho precepto establece que los Estados miembros garantizarán que los gestores de redes de transporte y distribución traten a los proveedores de respuesta de la demanda, incluidas las centrales de compra, de forma no discriminatoria y sobre la base de sus capacidades técnicas.

Estamos, por tanto, ante la primera obligación jurídicamente vinculante en el Derecho de la Unión Europea al reconocer a los agregadores como sujetos con derecho a participar en los mercados de balance y de servicios auxiliares en condiciones no discriminatorias. No obstante, la Directiva 2012/27/UE tampoco define con precisión la figura ni establece un régimen completo de derechos y obligaciones.

⁶ Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, (en adelante, “Directiva 2019/944/UE”), Diario Oficial de la Unión Europea de 14 de junio de 2019, L 158/125. Esta norma supone un salto cualitativo respecto de las anteriores. Por primera vez, el Derecho de la Unión define al agregador, establece sus derechos de acceso a todos los mercados de electricidad sin necesidad del consentimiento de otros participantes, regula la figura del agregador independiente y obliga a los Estados miembros a garantizar que los gestores de redes traten a los agregadores en igualdad de condiciones que al resto de participantes. El artículo 17 consagra el derecho de los clientes a participar en todos los mercados de electricidad a través de un agregador, sin que dicha participación pueda quedar condicionada al consentimiento de la empresa suministradora.

⁷ Con mayor detalle, véase ENCINAR ARROYO, N. “Una Energía limpia para los ciudadanos europeos en un momento clave para Europa. El consumidor eléctrico digital”. *Revista Aranzadi Unión Europea (RAUE)*, nº 6, junio 2017.

La Directiva debía haber sido incorporada al ordenamiento interno⁸ antes del 31 de diciembre de 2020. Sin embargo, hasta la entrada en vigor del Real Decreto 88/2026⁹, no se aprobó su desarrollo reglamentario, acumulando más de cinco años de retraso respecto del plazo de transposición. Aunque el Real Decreto-ley 23/2020¹⁰ incorporó su definición, mediante una modificación en el artículo 6 de la LSE 24/2013¹¹, dicha reforma fue insuficiente para permitir el ejercicio efectivo de la actividad.

La tramitación del Real Decreto 88/2026 distó de ser ágil. Tras la consulta pública iniciada en febrero de 2023¹², el trámite de audiencia e información pública abierto en el verano de 2024¹³, el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia¹⁴ de octubre de ese mismo año y el posterior Dictamen del Consejo de Estado 1261/2025¹⁵, la norma fue finalmente aprobada por el Consejo de ministros de 10 de febrero de 2026 y publicada en el Boletín Oficial del Estado dos días después.

Con ello se completó, aunque con notable demora, la incorporación al Derecho español de una de las figuras centrales para la gestión de la flexibilidad en el mercado eléctrico europeo. Precisamente ese marco regulatorio —su configuración jurídica, su operatividad y sus límites— constituye el objeto de las páginas que siguen.

⁸ Mientras que Estados miembros, como Francia, habían reconocido y regulado la figura del agregador con anterioridad a la aprobación Directiva (UE) 2019/944 —lo hizo mediante la *loi de transition énergétique pour la croissance verte* de 2015 y sus decretos de desarrollo de 2016—, España no aprobó el marco normativo hasta la publicación del real decreto objeto de análisis, esto es, con más de cinco años de retraso sobre el plazo máximo de transposición. Para un estudio más amplio, véase trabajos previos de la autora sobre la agregación, ENCINAR ARROYO, N. “Almacenamiento de electricidad y agregación de la demanda: vectores clave para la implantación masiva de las energías renovables” en *Los nuevos retos de la seguridad en la transición energética*, Editorial Aranzadi, 2025. ENCINAR ARROYO, N. “Almacenamiento, redes y agregación eléctrica en España. El trinomio indispensable para una transición energética sostenible” en *Anuario iberoamericano de derecho de la energía. Volumen III, El derecho de la energía sostenible*, LUIS FERNEY MORENO CASTILLO (director), CARLOS VILLANUEVA (coordinador), 2021. “La transición energética en el sector eléctrico. Líneas de evolución del sistema, de las empresas, de la regulación y de los mercados” Gaspar Ariño y Equipo de Transición (miembro del equipo), Publicaciones Deusto, 2020. ENCINAR ARROYO, N. “Derecho del Comercio eléctrico en la transición renovable” en *Energía y Derecho ante la Transición Renovable*, Editorial Aranzadi, septiembre 2019.

⁹ Real Decreto 88/2026, de 11 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento general de suministro, comercialización y agregación de energía eléctrica, publicado en «BOE» núm. 38, de 12 de febrero de 2026, (en lo sucesivo, “Real Decreto 88/2026” o “Reglamento”). Este real decreto encuentra cobertura competencial en los artículos 149.1. 13.^a y 149.1. 25.^a de la Constitución, relativos a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y a las bases del régimen energético. La concurrencia de ambos títulos en la regulación del sector eléctrico ha sido reiteradamente admitida por la jurisprudencia constitucional, que ha destacado su carácter complementario y la necesidad de su ejercicio conjunto y armónico, sin que el título específico en materia energética desplace necesariamente al relativo a la planificación económica (STC 197/1996, FJ 4; SSTC 223/2000, FJ 5, y 135/2012, FJ 2). Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que corresponde al Estado la regulación de los elementos esenciales del sistema eléctrico y de aquellos mecanismos necesarios para garantizar la seguridad y continuidad del suministro energético (SSTC 18/2011, FJ 6 y 7; 123/2013, FJ 7; 91/2017, FJ 8, y 63/2018, FJ 8).

¹⁰ Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. BOE, núm. 175, de 24 de junio de 2020, (en lo sucesivo, “Real Decreto-ley 23/2020”).

¹¹ Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2013, (en adelante, “LSE 24/2013”).

¹² Conforme al artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En concreto el plazo conferido de consulta pública fue del 6 al 27 de febrero de 2023.

¹³ En particular, del 31 de julio de 2024 al 13 de septiembre de 2024.

¹⁴ (En lo sucesivo, “CNMC”). Informe de la CNMC al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento general de suministro y contratación y se establecen las condiciones para la comercialización, agregación y la protección del consumidor de energía eléctrica. IPN/CNMC/023/24, de 22 de octubre de 2024, (en lo sucesivo, “Informe de la CNMC 23/24”).

¹⁵ Informe del Consejo de Estado, nº 1261/2025 al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento general de suministro y contratación, por el que se establecen las condiciones para la comercialización, la agregación y la protección del consumidor de energía eléctrica de 15 de enero de 2026, (en lo que sigue, “Informe del Consejo de Estado 1261/2025”).

No es casual que los procesos de transformación del sistema energético¹⁶ vengan acompañados de la aparición de nuevas categorías jurídicas, y la agregación eléctrica no supone una excepción. El artículo 2 del Real Decreto 88/2026 define “la agregación¹⁷ como la actividad realizada por personas físicas o jurídicas que combinan múltiples consumos o electricidad generada por los consumidores para su venta o compra en el mercado de producción de energía eléctrica”.

El mismo precepto introduce la figura del “agregador independiente: participante en el mercado que presta servicios de agregación y que no está relacionado con el comercializador del consumidor”. Asimismo, incorpora la figura del “agregador entrante”, entendiendo por tal aquel que solicita el cambio del contrato de agregación a su favor en un procedimiento de cambio de agregador independiente.

Es preciso señalar que el Reglamento omite definir la figura simétrica del “agregador saliente”. En nuestra opinión, debe entenderse por tal el agregador con el que el consumidor mantiene vigente un contrato de agregación y cuya relación contractual se extingue como consecuencia del cambio de agregador. La omisión no es irrelevante, pues el agregador saliente forma una parte necesaria en todo procedimiento de sustitución y la ausencia de una definición expresa proyecta incertidumbre sobre el régimen jurídico aplicable a la extinción de la relación contractual, cuestión que debería quedar adecuadamente regulada en el propio contrato de agregación.

2. REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE AGREGACIÓN

Debe partirse de una premisa esencial, a saber, que la agregación no constituye una actividad reservada a operadores ajenos a los grupos energéticos integrados, sino que puede ejercerse en el seno de éstos, siempre que se respeten las exigencias del principio de separación de actividades consagrado en el artículo 12¹⁸ de la LSE 24/2013.

Esta posibilidad encuentra respaldo en el artículo 6.1.h) del Reglamento al reconocer el derecho del consumidor a contratar servicios de agregación tanto con su comercializador, pertenezca o no a un grupo empresarial integrado, como con un agregador independiente.

¹⁶ La figura del comercializador se introdujo con el proceso de *liberalización* del sector eléctrico que pretendía abrir los mercados a la libre competencia. Luego un mercado de múltiples comercializadores es síntoma de mercados minoristas competitivos y abiertos. Así de darse dichas premisas, se estaría garantizando la libre iniciativa empresarial y una rivalidad entre los comercializadores quienes deben competir en ofrecer los mejores productos, óptimos servicios y a precios competitivos a sus clientes. Puede consultarse ENCINAR ARROYO, N. *Derecho del Comercio Eléctrico*. Madrid. Editorial Aranzadi, 2017, pp. 544 y ss.

¹⁷ La memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) del proyecto de real decreto precisa el alcance objetivo de esta actividad. En página 52 puede leerse, “El objetivo del agregador será, de acuerdo con lo previsto en la Directiva 2019/944, fomentar la participación activa de la demanda en los mercados incorporando la generación y/o almacenamientos asociados a los consumidores que formen parte de la cartera de agregación, como es el caso del autoconsumo, pero no la agregación de otras instalaciones de generación no vinculadas a los consumidores. El agregador, como cualquier otro sujeto, podrá actuar como representante agrupando generación, pero con una cartera separada de la de su actividad de agregación de demanda”. Ello quiere decir que el agregador fomenta la participación activa de la demanda incorporando la generación y el almacenamiento asociados a los consumidores de su cartera —como el autoconsumo—, pero no puede agregar instalaciones de generación no vinculadas a dichos consumidores. Esta delimitación tiene consecuencias jurídicas relevantes. El agregador que desee actuar como representante de generación podrá hacerlo, pero con una cartera separada de la de su actividad de agregación de demanda, lo que introduce una exigencia de separación funcional que la norma no desarrolla con suficiente detalle. Tanto la MAIN como Proyecto de Real Decreto por el que aprueba el Reglamento general de suministro y contratación y se establecen las condiciones para la comercialización, agregación y la protección del consumidor de energía eléctrica se encuentran accesibles en el siguiente enlace <https://www.miteco.gob.es/es/energia/participacion/2024/detalle-participacion-publica-k-701.html>

¹⁸ El principio de separación de actividades tiene por objeto impedir conductas que falseen o amenacen con falsear la competencia. Su función es doble: primero garantizar que el desenvolvimiento de las actividades reguladas no interfiera en el desarrollo de las liberalizadas; segundo, evitar subsidios cruzados entre actividades de distinta naturaleza jurídica, económica y regulatoria que pudieran distorsionar las condiciones de competencia en el mercado. Sobre este extremo puede verse un estudio detallado de la separación a nivel europeo y nacional en ENCINAR ARROYO, N. *Derecho del comercio eléctrico*. Madrid. Editorial Aranzadi, 2017, pp. 105 y ss. y 465 y ss.

Así, una sociedad perteneciente a un grupo energético puede desarrollarla respecto de consumidores comercializados por otra sociedad del mismo grupo. Ello exige el cumplimiento de las obligaciones de separación jurídica, contable, funcional y de imagen de marca, así como la abstención de cualquier conducta susceptible de falsear la competencia o de generar ventajas derivadas de la integración vertical respecto de la filial regulada del grupo.

El artículo 23 configura un régimen de acceso basado en la observancia de determinados requisitos materiales. Merece especial atención la reiterada utilización de la expresión «*en su caso*» en los apartados c), d) y e). Lejos de constituir una mera cláusula de flexibilidad, esta técnica normativa difiere la determinación del ámbito de aplicación de obligaciones relevantes sin precisar los presupuestos que condicionan su exigibilidad. Esta indeterminación reduce la certeza del sistema de acceso y desplaza la concreción de los requisitos hacia la práctica administrativa y la interpretación de los operadores del sistema.

Efectuada esta precisión, los requisitos son la constitución de garantías económicas ante el operador del sistema, el cumplimiento de las condiciones y de los procedimientos de operación aplicables, la eventual condición de agente de mercado, firma del contrato de adhesión y garantías al operador del mercado, la inclusión de la actividad en el objeto social de la empresa y la presentación de la correspondiente declaración responsable¹⁹. Una vez presentada, la Dirección General de Política Energética y Minas la comunica a la CNMC, al operador del sistema y al operador del mercado. Corresponde a la CNMC la publicación y actualización —con periodicidad al menos mensual— del listado de agregadores independientes en su portal de internet.

Esta regulación presenta un marcado carácter formal. La mayoría de los requisitos exigidos son de naturaleza declarativa o documental y no permiten verificar *ex ante* si el operador dispone de la capacidad técnica, financiera y organizativa necesaria para desarrollar la actividad con plenas garantías.

Resulta llamativa la ausencia de exigencias sustantivas de solvencia técnica, principalmente si se compara con los requisitos de acceso que deben cumplir los comercializadores²⁰. La norma no requiere acreditar experiencia previa, disponer de personal especializado ni contar con infraestructura tecnológica suficiente para gestionar recursos distribuidos en mercados de elevada complejidad. La única cautela económica relevante es la constitución de garantías ante el operador del sistema.

Con respecto a este punto, entre las obligaciones que el artículo 22 le impone está la de disponer de capital social²¹ suficiente —apartado ac)—, si bien el precepto omite los elementos esenciales para dotarla de eficacia, no fija importe mínimo, no establece criterios para su cuantificación ni articula un mecanismo de comprobación.

¹⁹ Régimen jurídico de la declaración responsable regulado en el artículo 69 de la Ley 39/2015 Ley de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, publicado en «BOE» núm. 236, de 2 de octubre de 2015, (en adelante, “Ley 39/2015”).

²⁰ Esto es, la comparación entre los artículos 14 y 23 del Real Decreto 88/2026 pone de manifiesto una evidente inequidad regulatoria entre comercializadores y agregadores independientes. Como diremos más adelante, mientras que los primeros deben acreditar capacidad legal, técnica y económica, además de cumplir requisitos continuados de actividad y solvencia, el régimen aplicable a los agregadores se limita esencialmente a la constitución de garantías, el cumplimiento de los procedimientos de operación y, en su caso, la condición de agente de mercado. La diferencia resulta reveladora en materia de supervisión. El artículo 14 prevé consecuencias para los comercializadores que incumplan sus obligaciones económicas, llegando incluso a impedirles la incorporación de nuevos suministros. Por el contrario, el artículo 23 no contempla mecanismos equivalentes ni un sistema específico de reacción frente al incumplimiento de los requisitos exigidos a los agregadores independientes. En consecuencia, el Real Decreto configura para los agregadores un marco de acceso notablemente más flexible que el previsto para los comercializadores, pese a que ambos participan en mercados energéticos complejos.

²¹ Artículo 22 ac) “*Contar con capital social suficiente para garantizar el desarrollo de la actividad en condiciones de solvencia económica*”.

La asimetría con los comercializadores es elocuente. El artículo 14 les exige la constitución de garantías económicas concretas ante el operador del sistema y el operador del mercado, con un mecanismo de control inmediato —el artículo 14.5 bloquea automáticamente las altas de nuevos clientes ante el incumplimiento de dicha obligación—. Al agregador, en cambio, le basta con declarar responsablemente que dispone de capital social suficiente, sin verificación previa ni consecuencia automática equivalente por incumplimiento.

Cabe añadir que el artículo 17 de la Directiva (UE) 2019/944 exige que los requisitos de participación en los mercados sean transparentes, proporcionados y no discriminatorios, sin que ello excluya la imposición de exigencias de capacidad técnica mínima.

El artículo 22 impone al agregador independiente obligaciones de capacidad técnica, como disponibilidad de medios técnicos suficientes para el ejercicio de la actividad, de capacidad tecnológica para gestionar grandes volúmenes de datos y garantizar la interoperabilidad con los operadores de red y los comercializadores, y la acreditación de personal técnico cualificado con la formación y competencias adecuadas. Sin embargo, estas exigencias se configuran como obligaciones de ejercicio cuyo incumplimiento solo puede constatarse a posteriori, en el ejercicio de las potestades de supervisión de la Administración.

Esta distinción no es menor. Un operador que carezca de dichas capacidades puede iniciar la actividad mediante simple declaración responsable, y solo podrá ser objeto de control una vez que ya esté operando en los mercados. Se ha priorizado la apertura rápida del mercado sobre la seguridad jurídica del sistema, trasladando a esa fase riesgos que habrían podido mitigarse en el momento de la habilitación.

3. ESTATUTO JURÍDICO DEL AGREGADOR INDEPENDIENTE

En puridad, el estatuto jurídico de un agente presupone un régimen completo que incluye no solo derechos y obligaciones sino también los mecanismos de garantía de su cumplimiento, entre los que la disciplina sancionadora es un elemento esencial. Sin coerción, las obligaciones carecen de exigibilidad efectiva y el estatuto queda incompleto en su dimensión garantizadora.

Aunque el Real Decreto 88/2026 no emplea la expresión «estatuto jurídico», los artículos 21 a 23 cumplen materialmente esa función, pues configuran el conjunto de derechos, obligaciones y condiciones de ejercicio que delimitan la posición jurídica de este sujeto en el sistema eléctrico. Buena parte de este régimen es aplicable a quienes desarrollen la actividad en el seno de un grupo empresarial integrado verticalmente.

El artículo 21 le reconoce un elenco de derechos de ejercicio directo. Entre los que destacan el acceso a los datos de consumo y generación de los puntos de suministro de su cartera, previa autorización del consumidor; la participación en los mercados eléctricos en condiciones no discriminatorias; el acceso a la información necesaria para la gestión técnica de los puntos de suministro; la libertad para fijar las condiciones económicas de los contratos de agregación; y el derecho a percibir las compensaciones económicas derivadas de los mecanismos de corrección de programas previstos en la normativa. Es indispensablemente el ejercicio efectivo de estos derechos lo que dotará al agregador de la autonomía real que la norma le reconoce en abstracto.

El artículo 22, por su parte, le somete a un conjunto de obligaciones que se puede sistematizar en cuatro bloques.

En primer lugar, las obligaciones frente a la Administración y los organismos reguladores, que incluyen la presentación de la declaración responsable para el inicio de la actividad, la conservación de

la documentación contractual y el cumplimiento de las obligaciones de información derivadas de la normativa REMIT²².

En segundo lugar, las obligaciones frente al sistema eléctrico y los operadores de mercado, el agregador responde financieramente de los desvíos que genere, debe constituir las garantías económicas exigidas para participar en los mercados y atender las obligaciones de pago derivadas de sus operaciones energéticas.

En tercer lugar, las obligaciones frente a los consumidores, que encarnan el núcleo más desarrollado del precepto. El agregador debe actuar con transparencia, formalizar los correspondientes contratos de agregación, facilitar información clara y accesible, cumplir las condiciones económicas pactadas y respetar las garantías previstas para los procesos de cambio de agregador.

Finalmente, el agregador independiente queda sometido a obligaciones organizativas y de cumplimiento normativo, entre las que destacan el deber de llevar contabilidad ajustada a la normativa vigente, preservar la confidencialidad de la información obtenida en el ejercicio de su actividad y cumplir las exigencias derivadas de la normativa de protección de datos.

De su análisis se desprende que ninguna de las treinta y tres obligaciones comporta un requisito de acceso verificable conforme al artículo 23.

Por añadidura, este catálogo de obligaciones contrasta con la escasa intensidad de los mecanismos de supervisión. A diferencia de lo que sucede con los comercializadores, la norma no establece consecuencias específicas derivadas del incumplimiento ni configura un régimen sancionador propio. La única previsión expresa se limita a los supuestos de falsedad u omisión en la declaración responsable, mediante remisión al artículo 69 de la Ley 39/2015.

Esta carencia no es arbitraria. La tipificación de infracciones y sanciones está sujeta a reserva de ley ex artículo 25 de la Constitución, de modo que un real decreto no puede colmar ese vacío, que solo una futura adaptación legislativa podrá remediar.

El resultado es un estatuto exigente en obligaciones, pero insuficientemente desarrollado en términos de control pues la ausencia de un régimen sancionador específico impide la exigibilidad de las obligaciones que le son impuestas. Anomalía manifiesta en un agente que participa en mercados energéticos complejos, asume responsabilidades económicas frente al sistema y mantiene relaciones contractuales directas con los consumidores.

4. CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE AGREGACIÓN

El consumidor contrata²³ el suministro de energía eléctrica con el comercializador a precio global, en el que quedan incorporados tanto el precio por la adquisición de la energía como el peaje de acceso²⁴. Tres son los sujetos que se involucran en esta relación jurídica, unidos dos a dos por tres contratos, el contrato de suministro, el contrato de acceso a la red (ATR) y el contrato de energía.

²² Reglamento (UE) n.º 1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía. 12.2011. Diario Oficial de la Unión Europea L 326/1.

²³ Puede consultarse, Contratación eléctrica en ENCINAR ARROYO, N. *Derecho del Comercio eléctrico*. Madrid. Editorial Aranzadi, 2017, p. 647 y ss.

²⁴ Aunque nada obsta para que el consumidor: (i) contrate el acceso directamente con el distribuidor y adquiera la energía en el mercado mayorista como consumidor directo en mercado; (ii) contrate el acceso directamente con el distribuidor y adquiera la energía a un productor mediante PPA; o (iii) contrate el acceso directamente con el distribuidor y adquiera la energía a un comercializador. La opción mayoritariamente utilizada hasta ahora es la contratación del suministro a precio global con el comercializador, en cuyo caso el consumidor solo firma directamente un único contrato de suministro. Véase ENCINAR ARROYO, N. *Derecho del Comercio Eléctrico*. Madrid. Editorial Aranzadi, 2017, pp. 647.

Con la aparición del agregador, la estructura triangular preexistente se transforma en una relación cuadrangular en la que intervienen cuatro, el consumidor, el comercializador, el distribuidor y el agregador. A esta estructura se incorpora un nuevo vínculo contractual, el contrato de agregación, que materializará las relaciones entre el consumidor y el agregador e instrumentará la contraprestación económica que recibirá el consumidor²⁵ por la gestión flexible de su demanda.

El artículo 13 de la Directiva (UE) 2019/944 garantiza la libertad del consumidor para contratar con un agregador independiente de su comercializador, con el fin de evitar que éste pueda obstaculizar la actividad de aquel. El artículo 41 del Reglamento transpone este mandato reconociendo expresamente ese derecho sin exigir consentimiento previo del comercializador.

La principal aportación española reside en el reforzamiento de las obligaciones de transparencia y protección contractual. Mientras que la Directiva se limita a exigir que los consumidores reciban información clara y completa sobre las condiciones del servicio, el artículo 41 introduce obligaciones adicionales, la entrega previa de un documento resumen de las condiciones esenciales del contrato²⁶, la utilización de un lenguaje claro y comprensible y la necesidad de acreditar adecuadamente el consentimiento del consumidor. La norma prohíbe asimismo determinadas prácticas comerciales abusivas. Estas cargas revelan una clara orientación hacia la protección de la parte contratante más débil y reflejan la influencia de los principios generales del Derecho de consumo²⁷.

La Directiva opta por no armonizar los aspectos jurídicos del contrato, dejando un amplio margen a los Estados miembros, del que el legislador español ha hecho uso mediante los artículos 41 y 42, que disciplinan con notable detalle la duración, extinción y contenido de los contratos de agregación. En particular, el artículo 42 establece de manera exhaustiva su contenido mínimo²⁸.

Ahora bien, ello no significa que deba formalizarse en un documento contractual individualizado. La posibilidad, reconocida en el artículo 6.1.h), de que el consumidor contrate los servicios de agregación con su propio comercializador permite sostener que la relación jurídica de agregación no exige la formalización de un contrato autónomo. Podría así instrumentarse mediante cláusulas específicas, un anexo o un conjunto de estipulaciones incorporadas al propio contrato de suministro, siempre que se garantice el contenido mínimo exigido por el artículo 42 y queden claramente delimitados los derechos y obligaciones inherentes a la prestación del servicio.

²⁵ En este sentido ya ENCINAR ARROYO, N. lo proponía en “El comercio eléctrico en la Transición renovable” en *Energía y Derecho ante la Transición renovable*. Editorial Aranzadi 2019, p. 170.

²⁶ Propuesta mantenida en 2017 en los términos siguientes “*No en vano, la materialización del derecho a la información debe ser prioritaria para los comercializadores y de posible y fácil acceso para los consumidores. Esta reflexión sustantiva no es gratuita ni falaz en la medida en que si el consumidor cada vez que se dispone a adquirir un producto en la generalidad de los casos suele recibir un libro o manual de instrucciones sobre la manera, cómo y cuándo de su utilización, es dable que sea replicable en el sector eléctrico. Dicho de otra manera, no es casual recibir el Libro del Cliente cuando se adquiere un producto, así debiera entregársele a todos los consumidores cuando formalizan el contrato de suministro el Libro del Cliente Eléctrico que deberá recoger el catálogo de derechos ex ante y ex post a la contratación del suministro, los números de atención a los consumidores, los peligros de una mala utilización de la electricidad, las situaciones en las que se produce un corte de suministro, los umbrales de calidad del suministro eléctrico. En definitiva, una información eficaz que, en caso de interrupción, una mala facturación o de un error administrativo el consumidor pueda colocarse en una situación de igualdad frente al mega operador para hacer valer sus derechos de manera eficaz y rápida. Este Libro del Cliente Eléctrico ayudará a rebajar los altos porcentajes de insatisfacción*”. *Derecho del Comercio eléctrico*. Madrid. Editorial Aranzadi, 2017, pp. 722 y ss.

²⁷ Para un estudio más amplio, véase ENCINAR ARROYO, N. “La protección al consumidor en el sector eléctrico español” en *Derecho del Comercio Eléctrico*, 2017, pp. 693 y ss.

²⁸ Entre otros extremos, exige la identificación de las partes, la descripción de los servicios prestados, las condiciones económicas, la duración del contrato, las causas de resolución, los procedimientos de modificación contractual y los mecanismos de reclamación y resolución de conflictos. En consecuencia, el contrato de agregación deja de configurarse como un simple acuerdo privado para convertirse en una figura sometida a un intenso control normativo orientado a garantizar la transparencia y la seguridad jurídica.

Por lo que hace al cambio de agregador, los artículos 25 y 26 reconocen al consumidor el derecho a cambiar de agregador independiente sin costes ni penalizaciones. El cambio deberá hacerse efectivo en un plazo máximo de diez días hábiles desde la formalización del nuevo contrato, sin que ello implique la resolución del contrato de suministro con la comercializadora, debiendo realizarse la liquidación final en un plazo máximo de cuarenta y dos días.

Este régimen se inspira en los procedimientos de cambio de comercializador y persigue facilitar la competencia entre agregadores, garantizar la libertad de elección del consumidor y eliminar barreras administrativas al desarrollo de los servicios de flexibilidad.

Por último, merece una reflexión el artículo 24, relativo al intercambio de información entre distribuidores y agregadores independientes, pues ilustra con claridad la técnica de regulación por remisión. El Reglamento delega su contenido a la correspondiente resolución de la CNMC por la que se aprueban los formatos de los ficheros de intercambio, sin fijar siquiera los principios o criterios mínimos que deben regir ese intercambio.

Esta circunstancia adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que el flujo de información entre agregador y distribuidor no es un aspecto procedimental accesorio, sino el presupuesto operativo de la figura. Sin acceso ágil, equitativo y técnicamente definido a los datos de consumo, el agregador independiente no puede desarrollar su actividad con eficacia. A ello se añade que el Reglamento extiende sobre este precepto un régimen de protección de datos de notable extensión que reproduce, en buena medida, obligaciones ya contenidas en el Reglamento (UE) 2016/679²⁹ y en la Ley Orgánica 3/2018³⁰ generando una desigualdad llamativa entre la densidad regulatoria dedicada a lo ya regulado y la parquedad con que se aborda lo verdaderamente pendiente.

5. MODELOS DE AGREGACIÓN

Como se ha apuntado, la agregación consiste en la agrupación de recursos energéticos distribuidos —consumo, generación y almacenamiento— con el fin de ofrecer conjuntamente su capacidad de flexibilidad³¹ en los distintos mercados eléctricos. Así, recursos que individualmente no alcanzarían los umbrales mínimos exigidos pueden, con la introducción del agregador, participar en los mercados de energía y servicios de ajuste.

La principal dificultad regulatoria surge cuando la activación de la flexibilidad modifica el consumo previsto de clientes pertenecientes a la cartera de un comercializador distinto del agregador. En estos supuestos aparecen diferencias entre la energía programada y la energía efectivamente consumida, lo que obliga a determinar cómo deben asignarse las responsabilidades económicas derivadas de dichas desviaciones.

La cuestión central no reside tanto en la relación entre el agregador y el consumidor, como en los efectos que la activación de la flexibilidad produce sobre la posición económica y de balance del comercializador que suministra la energía al consumidor agregado.

Desde esta perspectiva, los modelos pueden clasificarse atendiendo a dos variables. La primera, la corrección del perímetro o programa del comercializador y la segunda, la existencia de una

²⁹ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. Diario Oficial de la Unión Europea 4.5.2016 ES L 119/1.

³⁰ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales publicado en Boletín Oficial del Estado, núm. 294, de 06 de diciembre de 2018.

³¹ No puede comprenderse la actividad de agregación sin atender al concepto de flexibilidad, que constituye su elemento central. Así puede definirse como la capacidad de modificar temporalmente los patrones de consumo, generación o almacenamiento de electricidad en respuesta a señales económicas o a necesidades técnicas del sistema, a cambio de una contraprestación económica.

compensación económica por la energía que deja de suministrar como consecuencia de la actuación del agregador.

En la práctica, los Estados miembros han desarrollado tres modelos. El primero, “*modelo no corregido*”, no prevé corrección de perímetro ni compensación económica alguna. Bajo este patrón, el comercializador soporta tanto los desvíos como la pérdida de ingresos derivada de la reducción del consumo.

El segundo, el “*modelo corregido sin compensación*”, corrige el programa del comercializador para evitar que se le imputen desvíos procedentes de la actuación del agregador, pero sin compensación económica por la energía previamente adquirida y finalmente no suministrada. El último, el “*modelo corregido con compensación*”, combina ambas técnicas. Corrige el programa del comercializador y establece una compensación económica por la energía que deja de vender por la activación de la flexibilidad. Este modelo fue adoptado tempranamente en Francia y es la solución elegida por España con carácter transitorio en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 88/2026.

La disposición transitoria tercera articula este sistema sobre la base de un programa de referencia (baseline), cuya metodología de cálculo deberá ser aprobada reglamentariamente para estimar cuál habría sido el comportamiento de la demanda en ausencia de la activación del agregador independiente.

Sobre este sustrato se calculan las correcciones de programa, las compensaciones económicas correspondientes en un modelo centralizado en el que el operador del sistema asume la condición de contraparte central de la corrección de programa y de la compensación, así como la determinación de la responsabilidad del balance y la verificación de la respuesta del agregador independiente. El operador del mercado podrá intervenir como contraparte central en los mismos procesos, si bien la norma no precisa los supuestos concretos que determinarían su participación.

Esta opción se alinea con la Directiva (UE) 2019/944, que los reconoce el derecho a acceder a los mercados sin necesidad del consentimiento previo del comercializador. Un sistema basado exclusivamente en acuerdos bilaterales podría dificultar el ejercicio efectivo de dicho derecho.

Por último, la disposición establece un régimen provisional que omite los elementos metodológicos esenciales: el cálculo del programa de referencia, la cuantificación de la flexibilidad aportada y la determinación de las compensaciones. Esta laguna genera una incertidumbre sobre su arquitectura económica definitiva que se agrava en instalaciones con autoconsumo o almacenamiento, donde el comportamiento de la demanda en ausencia de activación es difícilmente determinable.

6. RETOS REGULATORIOS Y CUESTIONES PENDIENTES

El Real Decreto 88/2026 completa la transposición formal de la Directiva (UE) 2019/944, pero difiere a desarrollos ulteriores los elementos que determinarán su operatividad real.

El apartado 3 del artículo 20³² remite a una orden ministerial el modelo de agregación, sin fijar plazo. El apartado 4.a) atribuye a una resolución de la Secretaría de Estado de Energía el desarrollo del modelo de corrección de programas del comercializador a efectos de responsabilidad de balance y cálculo del desvío, condicionado además a la previa aprobación de la orden ministerial del apartado 3. El apartado 4.b) aplaza a una resolución de la Secretaría de Estado el desarrollo del modelo de compensación entre agregador y comercializador —bilateral, mutualizada o mixta—, también supeditado a la orden ministerial. Y el apartado 4.c) encomienda a la misma resolución los criterios de verificación del cumplimiento de los servicios de agregación.

³² El artículo 20.3 reza “Mediante orden de la persona titular del Ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico se establecerá el modelo de agregación”.

En pocas palabras, el artículo 20 contiene una norma —el derecho del agregador a acceder a los mercados sin consentimiento de terceros— y delega todo el contenido operativo del modelo en dos instrumentos: una orden ministerial y una resolución de la Secretaría de Estado, ambas sin plazo de aprobación. Es el precepto que mejor ilustra, a nuestro juicio, el carácter regulatoriamente inacabado del decreto.

Según se anticipó, la disposición transitoria tercera del decreto establece un régimen provisional de corrección de programas y compensación económica cuyas metodologías permanecen pendientes de aprobación a la fecha en que estas líneas se escriben.

La brecha entre reconocimiento jurídico y operatividad real se manifiesta también en el plano de la infraestructura técnica.

La disposición adicional primera impuso a la CNMC la adaptación de los ficheros de intercambio de información en el plazo de tres meses; la disposición adicional segunda fijó dos meses para la adaptación de los procedimientos de operación, plazo que expiró el 13 de abril de 2026; la disposición transitoria cuarta preveía una aplicación informática específica para la gestión de las declaraciones responsables. Ninguno de estos desarrollos se ha materializado. El agregador independiente se encuentra así en la paradójica situación de ser un sujeto jurídicamente habilitado para operar en los mercados, pero materialmente impedido de hacerlo.

A estas carencias operativas se añade la relativa a la información precontractual. El artículo 41.3 obliga al agregador a remitir al consumidor un documento resumen de las condiciones contractuales principales antes de la formalización del contrato. No obstante, la concreción de su contenido mínimo, forma y plazos queda diferida a una orden ministerial de carácter potestativo, que el Ministerio podrá, pero no deberá dictar. Mientras esa orden no se apruebe, la obligación existe, pero carece de la determinación necesaria para ser exigida con precisión, en detrimento de la seguridad jurídica de ambas partes.

La norma no ha venido acompañada de la correspondiente adaptación del régimen sancionador de la LSE 24/2013, ni de un procedimiento de inhabilitación equivalente al previsto para los comercializadores en los artículos 15 y 16. El ordenamiento carece de tipificación específica de las conductas infractoras vinculadas al ejercicio de la actividad de agregación. Esta carencia no es imputable al Reglamento como ya está dicho, pero sí constituye una insuficiencia sistémica que el legislador deberá abordar mediante la modificación de la LSE 24/2013.

El decreto guarda silencio sobre la articulación entre la agregación independiente y las comunidades de energías renovables y comunidades ciudadanas de energía, pese a incluirlas en el artículo 3 entre los sujetos a los que es de aplicación³³.

Por último, el Real Decreto 88/2026 no resuelve la contribución del agregador independiente a la financiación de los costes del sistema, al bono social, al Fondo Nacional de Eficiencia Energética y a los costes de los operadores del mercado y del sistema³⁴.

³³ Las comunidades energéticas son agregadores de recursos distribuidos, y su interacción con los agregadores independientes puede dar lugar a relaciones jurídicas complejas que el ordenamiento no resuelve. El artículo 16.3 de la Directiva (UE) 2019/944 reconoce su derecho a participar en los mercados eléctricos a través de la agregación, lo que exigirá clarificar si pueden hacerlo directamente, mediante un agregador independiente o bajo fórmulas de participación combinada aún por definir.

³⁴ Puede ahondarse en ENCINAR ARROYO, N. “Almacenamiento, redes y agregación eléctrica en España. El trinomio indispensable para una transición energética sostenible” en *Anuario iberoamericano de derecho de la energía. Volumen III, El derecho de la energía sostenible*, Luis Ferney Moreno Castillo (director), Carlos Villanueva (coordinador), 2021, p. 139 y ss. También ENCINAR ARROYO, N. en “Almacenamiento de electricidad y agregación de la demanda: vectores clave para la implantación masiva de las energías renovables” en *Los nuevos retos de la seguridad en la transición energética*. Editorial Aranzadi 2025, p. 287 y ss.

7. CONCLUSIÓN

El Real Decreto 88/2026 salda una deuda pendiente del ordenamiento eléctrico español con el Derecho de la Unión Europea. Sin embargo, incorporar una figura exigida por el legislador europeo no equivale necesariamente a configurar un régimen jurídico capaz de hacerla operativa. Si bien está omnipresente en el Reglamento —aparece mencionado en más de treinta preceptos—, el desarrollo sustantivo queda concentrado en apenas nueve (arts. 20 a 26, 41 y 42), sin contar las referencias instrumentales contenidas en las disposiciones adicionales 2.^a y 3.^a, las disposiciones transitorias 3.^a y 4.^a, la disposición final 7.^a y el anexo IV.

Además, los requisitos técnicos y organizativos no operan como condiciones de acceso verificables ex ante sino como obligaciones de ejercicio de control posterior, trasladando a una fase ulterior riesgos que respecto de otros sujetos eléctricos se gestionan en la habilitación. Es una técnica conocida en el Derecho de la regulación económica cuya eficacia depende de mecanismos de supervisión que, aunque exigibles, el marco actual no garantiza plenamente. La ausencia, a su vez, de un régimen sancionador específico impide cerrar adecuadamente el círculo regulatorio. Allí donde no existe una consecuencia jurídica claramente definida para el incumplimiento, las obligaciones tienden a perder efectividad práctica. La reserva de ley en materia sancionadora explica esta carencia, pero no elimina sus efectos.

Por consiguiente, el agregador independiente forma parte del ordenamiento, pero carece de un entorno regulatorio cabalmente operativo. La paradoja no es menor. El Real Decreto 88/2026 representa un hito decisivo y necesario, pero, más que culminar su regulación, inaugura una etapa de construcción reglamentaria. La efectividad del modelo exige completar piezas esenciales de su arquitectura normativa, como la aprobación de la metodología del programa de referencia base (baseline), el desarrollo de las reglas de verificación, liquidación y compensación económica de las activaciones, la transición al modelo definitivo y la adaptación del resto del ordenamiento eléctrico a las singularidades del agregador independiente.

En suma, la agregación ha obtenido en España su carta de naturaleza jurídica. Lo que está por ver es si obtendrá también las condiciones de ejercicio que la conviertan en una realidad operativa. Mientras eso no ocurra, el agregador independiente seguirá siendo lo que estas páginas han pretendido demostrar, una institución jurídicamente reconocida, pero regulatoriamente inacabada.