



## NUEVOS PARCHES DEL GOBIERNO CONTRA LA SUBIDA DE LA FACTURA DE LA LUZ\*

**Ana Isabel Mendoza Losana\*\***  
*Profesora Titular de Derecho Civil*  
*Universidad de Castilla-La Mancha*  
*Centro de Estudios de Consumo*

*Fecha de publicación: 17 de septiembre de 2021*

*Análisis del Real Decreto Ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad.*

### 1. Introducción

El Boletín Oficial del Estado del día 15 de septiembre de 2021 publica el esperado conjunto de medidas del Gobierno para hacer frente a la subida imparable del precio de la luz. Tales medidas se contienen en el Real Decreto Ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad. Dichas medidas giran en torno a cuatro ejes: protección directa de los consumidores, reducción excepcional y transitoria de impuestos, eliminación de barreras a la competencia mediante la imposición de la contratación a plazo de energía a los operadores dominantes en el mercado de generación y la reducción de la retribución del exceso de ingresos

---

\* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social”, del que son investigadores principales el profesor Ángel Carrasco Perera y la profesora Encarna Cordero Lobato; a la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2021-GRIN31309, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC) y a la ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado “Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha” (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 del que soy Investigadora Principal con el profesor Ángel Carrasco Perera.

\*\* ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-1207-2322>



percibido por el incremento del precio del gas en un sistema marginalista de fijación de precios. Desde estos diferentes planos, se pretende actuar sobre los diversos elementos que, de un modo u otro, presionan sobre el precio y están generando una situación de alarma y malestar social que se aviva cada día cuando los informativos dan noticia de que el precio de la luz registra un nuevo máximo histórico.

Dado que a escasos minutos de su aprobación por el Consejo de Ministros e incluso desde antes, todos los medios de comunicación se han hecho eco de la norma jurídica y, en medio de la acalorada contienda política, la divulgan y someten al criterio de tertulianos de lo más dispares, este documento pretende centrarse en su impacto jurídico y analizar, desde un cierto sosiego y rigor científico, las medidas adoptadas y su efecto sobre el sistema eléctrico, sobre el ordenamiento jurídico y sobre la sociedad en su conjunto.

En primer lugar, conviene llamar la atención sobre el título de la norma que se refiere a “medidas urgentes *para mitigar el impacto de la escalada de precios* del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad”. La norma parte de un condicionante importante, que no resulta alterado: el sistema marginalista de fijación de los precios de la energía en el mercado mayorista. La norma no pretende (porque no sería el mecanismo adecuado para ello y porque el Gobierno no tiene la suficiente competencia en el marco de la normativa comunitaria) frenar el ascenso del precio de la energía en el mercado mayorista, lo que significa que la norma no acabará con las noticias sobre los récords históricos de los precios de la luz. Es muy posible que el precio siga subiendo, otra cosa es que los consumidores lo perciban de forma más abrupta o de modo más matizado. Cabe sospechar que, ya sea en el corto o en el medio-largo plazo, los costes de producción de cualquier producto siempre acaban siendo repercutidos a los consumidores. En la norma, existen algunos indicios que permiten corroborar esta sospecha (véase el sistema de límites impuestos al cálculo de la tarifa de último recurso de gas).

Las medidas contenidas en el real decreto ley comentado giran en torno a los ejes que a continuación se exponen.

## **2. Protección de los consumidores y en particular, de los más vulnerables**

En última instancia, todas las medidas pretenden proteger a los consumidores en tanto en cuanto se pretenden mitigar los efectos de los incrementos de los precios del mercado mayorista sobre los precios que finalmente pagan los consumidores. Sin embargo, hay algunas medidas directamente destinadas a los consumidores y especialmente a los más vulnerables, como la creación del denominado «Suministro



Mínimo Vital» y la fijación de límites a la subida de la tarifa de último recurso de gas natural.

### ***2.1. Creación del Suministro Mínimo Vital: hasta diez meses sin interrupción por impago***

El artículo 1 del real decreto ley introduce un nuevo artículo 45 bis en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y crea este nuevo instrumento de protección social frente a la pobreza energética. En contra de lo que pudiera parecer, no es un volumen de energía cuyo consumo se garantiza, sino que se trata de «una potencia límite que garantiza unas condiciones mínimas de confort, que no podrá ser superada durante un periodo de seis meses en los que el suministro no podrá ser interrumpido, conforme a los términos y condiciones que reglamentariamente se determinen».

El suministro mínimo vital será aplicable a los consumidores vulnerables que hayan incurrido en el impago de sus facturas una vez hayan transcurrido cuatro meses desde el primer requerimiento sin que el pago se hubiera hecho efectivo. A estos efectos, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia establecerá las modificaciones procedimentales necesarias para que las compañías distribuidoras y comercializadoras puedan adaptar el suministro de un hogar al suministro mínimo vital.

Reglamentariamente, se ha de definir el límite de potencia que garantice las condiciones mínimas de confort, así como los términos y condiciones de aplicación del suministro mínimo vital.

En principio, los consumidores vulnerables que se pueden acoger a este instrumento son los determinados en el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, pero la modificación legal permitiría otra delimitación de los beneficiarios del suministro mínimo vital. El nuevo artículo 52.3 de la Ley 24/2013 remite a la determinación mediante reglamento «a estos efectos» de las categorías de consumidores vulnerables a los que resultará de aplicación el suministro mínimo vital, en los términos del artículo 45 bis de la Ley. Por el momento, esa reforma no se ha llevado a cabo.

La reforma de la Ley del Sector Eléctrico se complementa con la modificación del ya citado Real Decreto 897/2017 (cfr. disposición final segunda). El nuevo artículo 19.5 del reglamento fija en 3,5 kW la potencia límite asociada al suministro mínimo vital, que resultará de aplicación solo en aquellos casos en los que la potencia contratada



sea superior a dicha potencia límite. Este valor podrá ser modificado mediante orden del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, teniendo en cuenta las circunstancias climatológicas, sociales o económicas de los colectivos beneficiarios del suministro mínimo vital.

Para incorporar las novedades derivadas de la creación del suministro mínimo vital, también resultan modificados los anexos II, III y IV del Real Decreto 897/2017 y se añade un nuevo anexo VII, todos ellos relativos a las diversas comunicaciones que deben efectuar los comercializadores a los consumidores en el marco del procedimiento de interrupción del suministro por impago.

En otros términos, los consumidores vulnerables podrán mantener el suministro sin interrupción, al menos a una potencia de 3,5 kW, incluso en caso de impago hasta diez meses desde que les hubiera sido requerido fehacientemente el pago, sin que el mismo se hubiera hecho efectivo. Esto supone la creación de una nueva categoría intermedia entre los suministros sujetos a interrupción por impago en un plazo de dos o cuatro meses (beneficiarios del bono social) y los suministros calificados como esenciales que son ininterrumpibles.

La pregunta es inevitable: ¿quién sufraga estos suministros? No hay previsión específica al respecto, pues el artículo 13 del RD 897/2017 no resulta modificado. Todo apunta a que serán las comercializadoras (empresas matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica, o las propias sociedades que así lo hagan si no forman parte de ningún grupo societario), que ya financian el bono social y los suministros no interrumpibles del artículo 52.4.k) de la Ley del Sector Eléctrico (consumidores vulnerables acogidos al bono social durante cuatro meses). Sin embargo, es de dudosa legalidad la imposición a las comercializadoras de un cargo adicional de este calado sin una modificación explícita del texto normativo.

## ***2.2. Limitación de la subida de la tarifa de último recurso de gas natural***

Dada la escalada continua de los precios del gas natural y la correlativa necesaria revisión de la tarifa de último recurso, la disposición adicional séptima del Real Decreto Ley 17/2021 limita la variación del valor del coste de la materia prima en la tarifa de último recurso de gas natural, calculada según la establecida en la Orden ITC/1660/2009, de 22 de junio, por la que se establece la metodología de cálculo de la tarifa de último recurso de gas natural. Los límites son los siguientes:



- El coste de la materia prima imputable en la tarifa de último recurso de gas natural, aplicable a partir del 1 de octubre de 2021, no podrá superar el 35 por ciento del valor vigente, establecido por resolución de 24 de junio, de la Dirección General de Política Energética y Minas por la que se hace pública la tarifa de último recurso de gas natural.
- En la revisión correspondiente al 1 de enero de 2022, el incremento máximo del coste de la materia prima respecto al que resulte vigente en la revisión de 1 de octubre de 2021 se establece en el 15 por ciento.

Las revisiones correspondientes al 1 de abril y siguientes aplicarán la metodología ordinaria vigente de la Orden ITC/1660/2009, de 22 de junio.

No obstante, la diferencia entre el coste de la materia prima calculado conforme a la metodología de la Orden ITC/1660/2009, de 22 de junio y el coste de la materia prima que resulte de la aplicación de los límites del real decreto ley se recuperará en las revisiones de la tarifa de último recurso que tengan lugar a partir del 1 de enero de 2022, si se dan las circunstancias establecidas en la disposición adicional comentada (que el incremento del coste de la materia prima por aplicación de la metodología de la Orden ITC/1660/2009, de 22 de junio, en relación con el valor aplicado en la revisión anterior fuera inferior al 15 por ciento). En todo caso, no se podrá reducir el coste de la materia prima mientras existan cantidades pendientes de recuperar.

### **3. Nueva reducción excepcional y transitoria de los impuestos que gravan la electricidad**

La modificación del régimen impositivo de la electricidad afecta al Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica y al Impuesto especial de la energía.

#### ***3.1. Prórroga de la suspensión temporal del Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica***

Se prorroga un trimestre adicional (el cuarto de 2021) la suspensión temporal del Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica que ya introdujo para el tercer trimestre de 2021 el Real Decreto Ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua (art. 2).

La suspensión temporal del impuesto obligará a revisar los parámetros retributivos aplicables a las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de



energía renovables, cogeneración y residuos. Así, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia llevará a cabo la liquidación necesaria para la adaptación de la retribución procedente del régimen retributivo específico, detrayendo las cantidades no abonadas por las instalaciones como consecuencia de la suspensión del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (disp. adic. 4ª).

### ***3.2. Reducción del tipo del Impuesto especial sobre la electricidad***

Con efectos desde la entrada en vigor del real decreto ley (16 de septiembre de 2021) y hasta el 31 de diciembre de 2021, el tipo impositivo aplicable al Impuesto especial sobre la electricidad será el 0,5 por ciento. Si bien, las cuotas resultantes de la aplicación de dicho tipo impositivo no podrán ser inferiores a las cuantías siguientes (disposición adicional sexta):

- a) 0,5 euros por megavatio-hora (MWh), cuando la electricidad suministrada o consumida se utilice en usos industriales (los efectuados en alta tensión o en plantas e instalaciones industriales y los efectuados en baja tensión con destino a riegos agrícolas); en embarcaciones atracadas en puerto que no tengan la condición de embarcaciones privadas de recreo o en el transporte por ferrocarril;
- b) Un euro por megavatio-hora (MWh), cuando la electricidad suministrada o consumida se destine a otros usos.

Cuando se incumpla esta condición, los tipos impositivos serán de 0,5 y 1, respectivamente y se aplicarán sobre el suministro o consumo total del periodo expresado en megavatio-hora (MWh).

Conforme a la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, el impuesto mínimo recogido en las letras a) y b) anteriores no será de aplicación a la energía eléctrica utilizada en procesos de reducción química y procesos electrolíticos; en procesos mineralógicos; en procesos metalúrgicos y para usos industriales cuyo coste de electricidad represente más del 50 por ciento del coste de un producto (art. 98.1, letras a), b), c) y d) de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales).



#### **4. Incentivos a la competencia: subasta obligatoria de contratos de energía a plazo en el mercado mayorista**

Según la exposición de motivos del real decreto ley comentado, se ha detectado una falta de liquidez en el mercado a plazo que repercute negativamente en la competencia en el mercado en cuanto dificulta el acceso a éste de comercializadores independientes (no integrados verticalmente en grandes grupos que incluyen generadores) y supone que los consumidores acogidos a Precio Voluntario al Pequeño Consumidor se vean expuestos a la volatilidad de los precios del mercado mayorista diario al contado (v. apartado IV). Según los informes de supervisión y seguimiento del mercado mayorista elaborados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, uno de los factores que más contribuyen a esta insuficiente liquidez de los mercados a plazo españoles es la falta de incentivo a la participación en los mercados a plazo de los grupos verticalmente integrados, ya que disponen de una cobertura natural sobre el riesgo del precio del mercado diario que instrumentalizan mediante contratos bilaterales intragrupo. Así, si los grupos verticalmente integrados no tienen incentivo a participar en los mercados a plazo, la liquidez de dicho mercado a plazo puede verse afectada, reduciendo las opciones de los agentes de menor tamaño y consumidores para obtener la cobertura que necesitan a través de contratos a plazo a precios competitivos.

En este contexto, el Gobierno considera necesario introducir un instrumento que favorezca la entrada e impulse el desarrollo de empresas comercializadoras. Así, con esta finalidad, se introducen instrumentos coercitivos de contratación a plazo, mediante subastas obligatorias de contratos de compra de energía a largo plazo, que pueden diseñarse de modo que proporcionen acceso a la energía generada mediante tecnologías de generación inframarginal (más baratas), gestionables y no emisoras de CO<sub>2</sub>, por medio de contratos específicos a plazo y a precio asequible.

En esta línea, el artículo 3 del real decreto ley glosado encomienda al Gobierno la aprobación de un calendario de subastas de contratos de compra de energía a plazo y la regulación de sus aspectos esenciales (mediante resolución de la Secretaría de Estado de Energía, previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). La primera de estas subastas debe celebrarse antes del 31 de diciembre de 2021 (disposición adicional segunda). Están obligados a concurrir como vendedores los operadores dominantes en generación.

La energía objeto de las subastas de contratos de compra de energía a largo plazo corresponderá a un máximo del 25 % del valor de energía anual generada más bajo



de los últimos diez años de las instalaciones inframarginales gestionables y no emisoras que no perciban retribución específica y que no hayan resultado adjudicatarias en las subastas de desarrollo de energías renovables. La cantidad de energía obligatoria para cada operador será proporcional a la aplicación de los indicados valores a la energía máxima anual generable por cada una de sus tecnologías inframarginales gestionables no emisoras. El producto subastado será energía eléctrica en base, y la variable de oferta el precio por unidad de energía eléctrica, expresado en €/MWh. Se establecerá un precio de reserva, de carácter confidencial, por debajo del cual quedarán rechazadas las ofertas y que será calculado conforme a una metodología objetiva, también confidencial, aprobada por resolución de la Secretaría de Estado de Energía, a propuesta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. La metodología tendrá en cuenta parámetros objetivos y los costes asociados a la generación objeto de subasta, en base a la información proporcionada por las empresas titulares.

La cantidad total anual de energía inframarginal gestionable y no emisora que se debe subastar en la primera subasta será de 15.830,08 GWh, con el siguiente reparto entre los sujetos vendedores (operadores dominantes en generación):

- Grupo Endesa: 6.737,26 GWh.
- Grupo Iberdrola: 7.323,63 GWh.
- Grupo Naturgy: 1.405,48 GWh.
- Grupo EDP: 363,72 GWh

Los compradores podrán ser las comercializadoras no pertenecientes a alguno de los grupos empresariales cuya matriz haya sido considerada como operador principal en el sector eléctrico y que dispongan de cartera de clientes de electricidad, los consumidores directos en mercado (grandes consumidores) o sus representantes. Asimismo, podrán concurrir como compradoras las comercializadoras de referencia, una vez actualizada la fórmula de cálculo del precio de la energía del Precio Voluntario al Pequeño Consumidor (PVPC), de forma que se vincule a este mecanismo, de manera que incorpore la referencia del precio de la subasta regulada con un peso de hasta el 10 por ciento, en los términos y bajo las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

Las empresas compradoras en las subastas deberán reflejar en sus facturas a aquellos consumidores en mercado libre cuyo suministro se realice en baja tensión de hasta 15 kW de potencia contratada su condición de compradores en las subastas cuyo periodo



de entrega coincida con el periodo de facturación correspondiente, así como la cantidad de energía concreta adquirida por la empresa en dichas subastas.

En relación con la energía objeto de estas subastas, la disposición adicional quinta del real decreto ley prevé un mecanismo de ajuste de la retribución. Así, los sujetos vendedores de energía según estos mecanismos de mercado estarán sujetos a un ajuste de las cantidades que las plantas de generación de las que son titulares deban abonar, en su caso, en aplicación de los mecanismos de minoración previstos en la legislación por la que se actúa sobre la retribución del CO<sub>2</sub> no emitido del mercado eléctrico (en tramitación) y en el previsto por este real decreto-ley sobre la retribución del precio del gas, por la parte proporcional a la energía sometida a la contratación a plazo, siempre que los precios de la subasta difieran, al alza o a la baja, en más de un 10 % de la media aritmética del precio del mercado diario en el periodo de entrega. El ajuste, en caso de que resulte a favor de los sujetos vendedores, se financiará con cargo a los ingresos obtenidos por dichos mecanismos. El procedimiento para el reconocimiento, cálculo y liquidación del ajuste será establecido por orden del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Este mecanismo de venta forzosa de energía puede suscitar dudas de compatibilidad con el Derecho Comunitario y con la libertad de empresa constitucionalmente reconocida. Es ésta una de las medidas del real decreto ley que sí podrán tener impacto directo en la formación de precios en el mercado mayorista. Los fallos de mercado detectados que suponen barreras de acceso para nuevos comercializadores y los elevados precios de la energía parecen justificar la imposición de esta obligación, que quizás sea impugnada ante los tribunales.

##### **5. Minoración del exceso de retribución del mercado eléctrico causado por el elevado precio de cotización del gas natural en los mercados internacionales**

Sin duda, es este «mecanismo de minoración del exceso de retribución del mercado eléctrico causado por el elevado precio de cotización del gas natural en los mercados internacionales la medida que ha causado mayor revuelo político y mediático». Se ha hablado de «reintegro de beneficios caídos del cielo» y las empresas eléctricas han sugerido una posible parada de las centrales nucleares por pérdida de rentabilidad y el posible recurso ante los tribunales.

El artículo 4 del real decreto ley comentado establece que «con efectos desde la entrada en vigor de este real decreto ley (16 de septiembre de 2021) y hasta el 31 de marzo de 2022, se minorará la retribución de la actividad de producción de energía



eléctrica de las instalaciones de producción de tecnologías no emisoras de gases de efecto invernadero, en una cuantía proporcional al mayor ingreso obtenido por estas instalaciones como consecuencia de la incorporación a los precios de la electricidad en el mercado mayorista del valor del precio del gas natural por parte de las tecnologías emisoras marginales».

### ***5.1. Instalaciones afectadas***

La reducción de retribución (que no devolución de ingresos), para los próximos meses, se aplica a las instalaciones no emisoras de gases de efecto invernadero en el territorio peninsular español, cualquiera que sea la tecnología utilizada (eólica, fotovoltaica, hidráulica...), con independencia de la modalidad de contratación utilizada (es decir, también se minorará la energía vendida fuera del mercado diario, a través de contratos bilaterales, ya que toda ella está internalizando el coste de oportunidad de venderla en el mercado diario, donde existe la internalización del coste del gas natural), en la cuantía determinada por el precio medio del gas utilizado por las instalaciones emisoras que incurren en mayor coste (marginales) (arts. 5 y 6).

No se verán afectadas por la reducción de retribución las siguientes instalaciones:

- Las instalaciones de producción en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares;
- Las instalaciones de producción que tengan reconocido un marco retributivo de los regulados en el artículo 14 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre (renovables, cogeneración y residuos);
- Las pequeñas instalaciones de producción, cuya potencia neta sea igual o inferior a 10 MW, con independencia de su fecha de puesta en servicio.

### ***5.2. Cálculo de la minoración: el precio del gas, factor clave***

A partir de la información facilitada por el Operador del Mercado (OMIE) relativa a las centrales que han marcado el precio marginal del mercado en cada hora (coste de producción más elevado), se calculará el nivel de internalización medio mensual del coste del gas natural en el precio del mercado mayorista. La fórmula de cálculo de la reducción mensual de retribución se hace depender del denominado “Factor Medio de Internalización del Gas Natural” en el precio del mercado diario en el Mercado Ibérico de la Electricidad en el mes considerado. Este factor se calcula en función de una variable que es el precio del gas natural (media del precio al contado del gas



natural en el punto virtual de balance de cada uno de los días del período correspondiente en el mercado ibérico del gas (MIBGAS)) y del rendimiento medio estimado de una central de ciclo combinado, considerando que son las centrales de ciclo combinado las que marcan el precio marginal. En las horas en las que el precio marginal no haya sido marcado por una instalación de ciclo combinado, o cuando este haya sido marcado por una unidad de oferta que agrupe varias instalaciones físicas de diferentes tecnologías, se asumirá que la oferta ha internalizado el precio del gas natural cuando existan ofertas de instalaciones de ciclo combinado en el entorno de dicho precio marginal (esto es, sobre el 10% mayor o inferior a dicho precio marginal) (cfr art. 7).

Para cada central, la minoración de su retribución se calculará multiplicando su producción mensual en barras de central por el coste medio ajustado calculado conforme a la fórmula indicada.

La reducción sólo se aplicará si el precio medio del gas en el mes considerado es superior a 20 €/MWh. En caso contrario, el importe de la minoración será nulo, lo que dada la evolución del mercado del gas en los últimos meses es improbable que ocurra en el medio plazo. Según la propia exposición de motivos del real decreto ley, en el mercado ibérico del gas, gestionado por MIBGAS, el precio de cotización de gas spot en el punto virtual de balance –PVB– ha superado recientemente los 60 €/MWh, frente a los precios mínimos del año registrados en febrero, que se situaban en el entorno de los 15 €/MWh.

La medida se limita en el tiempo desde el 16 de septiembre de 2021 hasta el 31 de marzo de 2022, fecha en la que se espera que la cotización del gas haya vuelto a valores promedios observados en los últimos años.

*Pero, ¿por qué el precio del gas?*

Según explica el redactor de la norma, «el precio del gas natural es determinante en la fijación del precio del mercado diario, en tanto que su efecto es multiplicador (aproximadamente, un incremento de 1 €/MWh del gas supone un incremento de 2 €/MWh de electricidad), frente al precio del CO<sub>2</sub>, cuya señal se traslada al precio de la electricidad de una forma más atenuada (un incremento de 1 €/tCO<sub>2</sub> supone un incremento de 0,37 €/MWh el precio de la electricidad, dado el factor de emisión específico del ciclo combinado).



Esta situación se conjuga con un modelo de mercado marginalista, que viene determinado por la regulación europea, y que establece que todas las instalaciones de producción que funcionen en una determinada hora perciben el mismo precio, correspondiente al ofertado por la última instalación que ha resultado casada para abastecer la demanda en dicha hora. Este diseño marginalista, entre otros, permite que las referidas señales de precios y externalidades funcionen, ya que las instalaciones más limpias y, en general, más competitivas, perciben unos mayores ingresos, lo que incentiva su instalación y entrada en el mercado, sustituyendo a las más contaminantes y, en general, menos competitivas.

De esta argumentación cabe extraer alguna consecuencia a modo de moraleja: si la reforma supone que las instalaciones más competitivas (instalaciones de energías renovables) perciban menos ingresos, se generan desincentivos a la inversión en estas tecnologías. Algunas asociaciones ya han puesto de manifiesto que, si el real decreto ley no se modifica durante su tramitación parlamentaria, quizás se vean obligadas a parar su producción o incluso a cerrar.

*¿Existen realmente los “beneficios caídos del cielo” o son un mito irreal?*

En el contexto descrito, en tanto no se produzca el desplazamiento definitivo de las centrales de generación que dependan de variables como la cotización del gas natural, la señal de precio seguirá siendo marcada por tecnologías emisoras.

Correlativamente, dado este diseño marginalista del mercado, -según el Gobierno-, «resulta evidente el diferencial entre costes de generación y beneficios de instalaciones no emisoras e inframarginales». Por ello, el redactor de la norma considera «imprescindible incorporar instrumentos regulatorios que, ante las excepcionales circunstancias de los mercados de materias primas, limiten de manera temporal el exceso de retribución obtenido por dichas instalaciones en detrimento de todos los consumidores». En el caso del CO<sub>2</sub>, actualmente se encuentra en sede parlamentaria el proyecto de ley por la que se actúa sobre la retribución del CO<sub>2</sub> no emitido del mercado eléctrico, que tiene como objetivo minorar el exceso de retribución de aquellas instalaciones no emisoras que, no pudiendo prever los beneficios extraordinarios asociados a la creación del mercado europeo de derechos de emisión (ETS) creado en el año 2003 en el momento de la decisión de inversión (que fue anterior a dicha fecha), actualmente son destinatarios del denominado dividendo del CO<sub>2</sub> (exceso de retribución que obtienen dichas instalaciones no emisoras e inframarginales). El real decreto ley comentado actúa directamente sobre



el exceso de retribución derivado del incremento del precio del gas para instalaciones que no lo necesitan para generar energía eléctrica.

### **5.3. Procedimiento**

La liquidación y pago de las minoraciones se realizará mensualmente conforme a los cálculos del operador del sistema. A estos efectos, antes del día 15 de cada mes, el operador del sistema notificará a los titulares de las instalaciones afectadas las cuantías resultantes de la minoración correspondientes al mes anterior, detallando los cálculos realizados. Los pagos deberán realizarse en el plazo de un mes desde la recepción de la notificación y tendrán la consideración de pagos a cuenta de la liquidación que el operador del sistema realizará para cada instalación una vez se conozcan los datos definitivos de las medidas de la producción en barras de central del ejercicio. Estas cantidades tendrán la consideración de ingresos liquidables del sistema y se destinarán a financiar los costes financiados por los cargos del sistema eléctrico a que hace referencia el artículo 16.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y a cubrir, en su caso, los desajustes temporales entre ingresos y costes del sistema.

### **5.4. Efecto del mecanismo de minoración de retribución: reducción de los cargos del sistema eléctrico**

Teniendo en cuenta los ingresos adicionales con los que cuenta el sistema eléctrico como consecuencia del instrumento de minoración del exceso de retribución del gas natural, en la disposición adicional tercera del real decreto ley comentado se ha incorporado una actualización extraordinaria de los cargos del sistema eléctrico que se aplicará desde el 16 de septiembre de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2021. Esta actualización de los cargos se ha llevado a cabo de conformidad con la metodología establecida en el Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los cargos del sistema eléctrico.

Con independencia de la modalidad y las condiciones de contratación, las comercializadoras deberán repercutir en las facturas que emitan a los consumidores finales, correspondientes a los consumos realizados desde la entrada en vigor del real decreto ley, la reducción de peajes derivada del descuento asociado a los nuevos cargos en relación con los cargos establecidos en la Orden TED/371/2021, de 19 de abril, por la que se establecen los precios de los cargos del sistema eléctrico y de los pagos por capacidad que resultan de aplicación a partir del 1 de junio de 2021. Dicho



descuento aparecerá expresado en euros y en una línea independiente de la factura. El incumplimiento de esta obligación constituye una infracción grave por incumplimiento de las medidas de protección al consumidor (art. 65.25 de la Ley 24/2013).

Por otra parte, también se ha ampliado el importe correspondiente a los derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se destinarán a la financiación de los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley 24/2013, referidos al fomento de renovables. La disposición final primera del real decreto ley comentado modifica la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2021 (disposición adicional 132ª), para elevar la cuantía inicial de 1.100 millones de euros a 2.000 millones de euros, destinados a la reducción automática de los cargos del sistema eléctrico, dados los mayores ingresos obtenidos como consecuencia del incremento de la cotización de los derechos de emisión de CO2.

## **6. Otras medidas: límites a los desembalses**

El artículo 10 del real decreto ley de referencia modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, para encomendar al organismo de cuenca que, al inicio del año hidrológico, fije algunas variables hidrológicas, para los embalses mayores de 50 hm<sup>3</sup> de capacidad total, cuyos usos principales no sean el abastecimiento, el regadío y otros usos agropecuarios, en los casos en que así proceda en atención a la reserva de agua embalsada y a la predicción estacional. En concreto, dicho organismo de cuenca fijará:

- Un régimen mínimo y máximo de caudales medios mensuales a desembalsar para situaciones de normalidad hidrológica y de sequía prolongada.
- Un régimen de volúmenes mínimos de reservas embalsadas para cada mes.
- La reserva mensual mínima que debe permanecer almacenada en el embalse para evitar indeseados efectos ambientales sobre la fauna y la flora del embalse y de las masas de agua con él asociadas.

Con ello se pretende limitar la discrecionalidad de los usuarios del dominio público hidráulico, en régimen de concesión, cuyos aprovechamientos están subordinados al interés general, y garantizar que sigan desarrollando sus actividades, en un contexto de creciente reducción de la disponibilidad de agua motivada por el cambio climático.