

# Alerta informativa – Septiembre 2021

## Análisis de urgencia del RD-ley 17/2021, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios en el sector energético



**Félix Plasencia Sánchez**  
Socio Director Área Legal  
EY Abogados

**Luis Ques Mena**  
Socio de Derecho Público y Regulatorio  
EY Abogados

### Introducción

En fecha 15 de septiembre de 2021, el Boletín Oficial el Estado ha publicado 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. (en adelante, el “**RD-ley 17/2021**”).

Dicha disposición se dicta ante la situación extraordinaria que han generado los precios máximos históricos del mercado mayorista de electricidad, derivados de la escalada del precio tanto del gas natural como de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea.

Con el objetivo declarado de frenar el impacto de tal incremento de precios en los consumidores y en el resto de actividades económicas, así como evitar que pueda ralentizar la electrificación de la economía, el Gobierno ha aprobado un paquete de medidas extraordinarias con aplicación inmediata.

Las medidas recogidas en el RD-ley 17/2021 pretenden tener una repercusión inmediata en el coste de la electricidad para los consumidores

El paquete de medidas recogido en el RD-ley 17/2021 contiene tanto medidas generales que buscan favorecer a todos los consumidores de electricidad, como medidas específicas de mayor incidencia en una parte de ellos, como los consumidores vulnerables.

Dichas medidas se añaden a las ya adoptadas en el mes de junio, cuando se aprobó una rebaja en el Impuesto sobre el Valor Añadido (“IVA”) aplicable a la electricidad, pasando de un tipo del 21% a otro del 10% hasta final de 2021, para suministros hasta 10 kW de potencia, y se suspendió el Impuesto sobre la Venta de la Producción de Energía Eléctrica (“IVPEE”) durante el tercer trimestre.

Las medidas recogidas en el RD-ley 17/2021 pretenden tener una repercusión inmediata en el coste de la electricidad para los consumidores, tanto por la reducción temporal de los tributos aplicables a tal actividad, como por la minoración temporal de los cargos que soporta, así como por la limitación temporal del precio del gas natural.

Asimismo, se instrumentan medidas de carácter estructural, que pretenden favorecer un mercado de la electricidad más competitivo.

Finalmente, cabe señalar que a las medidas recogidas en el RD-ley 17/2021, se añaden dos proyectos de Ley que el Gobierno ha remitido a las Cortes Generales para su aprobación y para los que se ha aprobado su tramitación por la vía de urgencia. Mediante el primero de ellos se crea el Fondo Nacional de para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico, que redistribuirá entre todos los vectores energéticos el coste de las renovables históricas. El segundo proyecto de ley actúa sobre la retribución de los gases de efecto invernadero no emitido del mercado eléctrico.

A continuación, se recogerán las medidas más relevantes introducidas por el RD-ley 17/2021.

## **Suministro Mínimo Vital**

---

Se modifica la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (“LSE”), incrementándose en seis meses la prohibición de interrupción del suministro eléctrico a los consumidores vulnerables beneficiarios del bono social eléctrico. Tal prohibición tiene una duración, con carácter general, de cuatro meses, por lo que en los supuestos indicados alcanza una duración de diez meses.

## **Subastas de electricidad a plazo con ofertas coercitivas para generadores dominantes**

---

Con el objetivo de incrementar la liquidez de los mercados de energía eléctrica a plazo, se prevé la celebración de subastas en las que los operadores dominantes en generación —Iberdrola, Endesa, Naturgy y EDP— deberán formular, en proporción a su cuota, ofertas de contratos de compra de energía eléctrica con un periodo de liquidación igual o superior a un año. Por su parte, podrán concurrir como compradores de las subastas 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 de mercado o sus representantes.

A tal efecto, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico aprobará un calendario de subastas, incluyéndose un mandato para que la primera tenga lugar antes de que concluya 2021.

Con tal medida, se pretende que mejore la liquidez y competencia de los mercados de electricidad a plazo, de manera que se facilite la cobertura de los actores del mercado de electricidad, tanto actuales como entrantes. En particular, el RD-ley 17/2021 valora que la iliquidez actual del mercado de energía eléctrica a plazo puede estar generando barreras de entrada para comercializadores no verticalmente integrados. Asimismo, prevé la reforma del precio voluntario para el pequeño consumidor (“**PVPC**”), pudiendo incorporar la referencia del precio de las citadas subastas con un peso de hasta el 10%, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Las subastas reguladas en el RD-ley 17/2021 están nítidamente inspiradas en el sistema de subastas virtuales de energía establecido en su día por la disposición adicional decimosexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, desarrollada por la disposición adicional vigésima del Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre. Es previsible, pues, que una buena parte de las controversias y dudas jurídicas suscitadas entonces sobre la aplicación del sistema de subastas (contenido y alcance del precio de reserva, procedimiento y metodología de fijación del precio de reserva, posible responsabilidad patrimonial de la Administración) vuelvan a plantearse ahora.

### **Minoración temporal del —supuesto— exceso de retribución del mercado eléctrico**

---

El RD-ley 17/2021 introduce una minoración temporal —hasta el 31 de marzo de 2022— del exceso de retribución que perciben ciertos generadores de energía eléctrica, como consecuencia del precio actual del gas natural, y de la aplicación de un sistema marginalista en el mercado diario de contado, siempre que el citado precio del gas sea igual o superior a 20 euros/MWh.

En particular, la medida resulta aplicable a los titulares de instalaciones no emisoras de gases de efecto invernadero, con costes variables inferiores a los marginales, establecidas en el territorio peninsular, no sujetas a un régimen retributivo específico (como es el caso de renovables, cogeneración y residuos), que tengan un tamaño igual o superior a 10 MW de potencia.

En su virtud, los titulares de tales instalaciones verán minorada su retribución por la totalidad de la energía producida, con independencia de la modalidad de contratación utilizada —por lo tanto, no sólo en el mercado diario, sino también en contratos bilaterales. El importe de la minoración dependerá del nivel de internalización medio mensual del coste del gas natural en el precio del mercado mayorista que se calcule, a partir de las horas en las que el gas natural haya marcado el precio marginal del mercado diario de contado, o en las que la oferta generada con gas natural haya estado en el entorno (10%) del precio de casación, así como del precio del gas y su rendimiento para la producción eléctrica.

Cabe destacar que, para evitar que se elimine completamente la señal de precio derivada de la internalización del coste del gas natural, se aplicará a los cálculos un factor del 0,9, que introduzca proporcionalidad a la medida.

Este mecanismo de minoración, que el propio RD-ley 17/2021 califica de temporal, guarda una íntima conexión con los denominados “*windfall profits*” y, precisamente por ello, con el “Proyecto de Ley por el que se actúa sobre la retribución del CO2 no emitido del mercado eléctrico”. En efecto, este último proyecto tiene por objeto recuperar el supuesto sobreprecio que las centrales con tecnologías no emisoras — con algunas excepciones— obtendrían, en el contexto de un mercado eléctrico marginalista, por el traslado a los precios del “pool” del incremento de precio de los derechos de emisión internalizados por las empresas emisoras que, con carácter general, marcan el precio del mercado eléctrico (los ciclos combinados). Y el RD-ley 17/2021 tiene por objeto recuperar el supuesto sobreprecio que esas mismas centrales estarían obteniendo ahora, en un contexto de precios del gas muy elevados, como consecuencia del traslado a los precios del “pool” de dicha elevación de precios por las tecnologías que emplean gas para producir energía eléctrica y que marcan el precio del “pool”. Consecuentemente, esta previsión legislativa suscita los mismos interrogantes legales que el “Proyecto de Ley por el que se actúa sobre la retribución del CO2 no emitido del mercado eléctrico”, pero de forma cualificada. Sin que resulte factible entrar en un análisis de tales interrogantes en una Alerta de estas características, basta con reseñar el principal: en qué medida una actuación así destruye o resulta contrario al sistema marginalista aplicable en el mercado eléctrico español de acuerdo con las exigencias de la normativa europea.

### **Diferimiento parcial de la tarifa de último recurso del gas natural**

---

El RD-ley 17/2021 modifica la metodología de cálculo de la tarifa de último recurso de gas natural a que pueden estar acogidos los consumidores finales de gas natural conectados a presiones inferiores a 4 bar con consumos anuales inferiores a 50.000 kWh. Así, ante el encarecimiento del gas natural en los mercados internacionales y la proximidad del periodo del año con mayor consumo, se establece una limitación en las posibilidades de su incremento, de manera que, en la próxima revisión trimestral, que tendrá lugar el 1 de octubre, la subida de precio sea de un 4,4%, en lugar del 28% que hubiera concurrido sin tal modificación normativa.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que no se trata de una limitación del precio del gas natural, sino sólo un diferimiento del mismo, en tanto que el incremento de coste pendiente de repercutir se recuperará en las siguientes revisiones de la tarifa, siempre que no se supere el límite de variación establecido.

### **Previsión de la fijación de parámetros para la gestión de embalses no destinados al establecimiento o usos agropecuarios**

---

De cara a garantizar la protección del medio ambiente, los ecosistemas acuáticos y los territorios afectados por grandes embalses y, atendiendo a la consideración del agua embalsada como un bien de primer orden económico, social y ambiental, el RD-ley 17/2021 modifica la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, para evitar súbitos desembalses.

Así, se prevé que, 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—, se prevé que, al inicio de cada año hidrológico las confederaciones hidrográficas fijarán (i) un régimen mínimo y máximo de caudales mensuales a desembalsar para situaciones de normalidad hidrológica y de sequía prolongada, (ii) un régimen de volúmenes mínimos de reservas embalsadas para cada mes, y (iii) 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.

## **Prórroga de la suspensión del IVPEE y reducción del IEE**

---

Con el objetivo de rebajar el coste de la electricidad, se prorroga la suspensión del IVPEE hasta el 31 de diciembre.

Asimismo, se reduce el Impuesto Especial a la Electricidad (“**IEE**”) al 0,5% —desde algo más de un 5%—, estableciéndose unos mínimos de 0,5 euros por MWh para consumos en alta tensión o en instalaciones industriales, así como en baja tensión con destino a riego agrícola, embarcaciones que no sean de recreo o ferrocarriles, así como de 1 euro por MWh en el resto de usos, con excepción de la energía destinada a procesos de reducción química, electrolíticos, metalúrgicos, mineralógicos o en actividades industriales en que el valor de la electricidad consumida represente más de la mitad del producto fabricado.

## **Incremento de la aportación presupuestaria a la cobertura de los costes del sistema eléctrico**

---

El RD-ley 17/2021 establece el incremento, en 900 millones de euros y hasta los 2.000 millones de euros, de la partida destinada a cubrir los costes del sistema eléctrico, como consecuencia de la percepción de ingresos superiores a los previstos en las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

## **Flexibilización de la línea COVID**

---

Finalmente, y aunque no guarde relación con la materia energética, cabe señalar que el RD-ley 17/2021 amplía en cuatro meses, desde el 31 de mayo hasta el 30 de septiembre, el plazo de cobertura de las ayudas directas a autónomos y empresas de la línea COVID, y flexibiliza la noción de costes fijos, incluyendo las pérdidas contables no cubiertas por ayudas. Por lo tanto, los autónomos y empresas podrán destinar la ayuda a satisfacer deudas con proveedores u otros acreedores, así como a compensar costes fijos, incluyendo pérdidas contables, siempre que se hayan generado entre el 1 de marzo de 2020 y el 30 de septiembre de 2021 y —las deudas— procedan de contratos anteriores al 13 de marzo de 2021.

Puedes consultar las últimas [alertas fiscales y legales](#) en nuestro [Centro de Estudios EY](#)

¡[Suscríbete](#) a las newsletters de EY para mantenerte actualizado!



---

Para cualquier información adicional, contacte con:

**Ernst & Young Abogados, S.L.P.**

Félix Plasencia Sánchez  
Luis Ques Mena

[Felix.PlasenciaSanchez@es.ey.com](mailto:Felix.PlasenciaSanchez@es.ey.com)  
[Luis.Ques.Mena@es.ey.com](mailto:Luis.Ques.Mena@es.ey.com)

**Acerca de EY**

EY es líder mundial en servicios de auditoría, fiscalidad, asesoramiento en transacciones y consultoría. Los análisis y los servicios de calidad que ofrecemos ayudan a crear confianza en los mercados de capitales y las economías de todo el mundo. Desarrollamos líderes destacados que trabajan en equipo para cumplir los compromisos adquiridos con nuestros grupos de interés. Con ello, desempeñamos un papel esencial en la creación de un mundo laboral mejor para nuestros empleados, nuestros clientes y la sociedad.

EY hace referencia a la organización internacional y podría referirse a una o varias de las empresas de Ernst & Young Global Limited y cada una de ellas es una persona jurídica independiente. Ernst & Young Global Limited es una sociedad británica de responsabilidad limitada por garantía (company limited by guarantee) y no presta servicios a clientes. Para ampliar la información sobre nuestra organización, entre en [ey.com](http://ey.com).

© 2021 Ernst & Young Abogados, S.L.P.

Todos los derechos reservados.

ED None

La información recogida en esta publicación es de carácter resumido y solo debe utilizarse a modo orientativo. En ningún caso sustituye a un análisis en detalle ni puede utilizarse como juicio profesional. Para cualquier asunto específico, se debe contactar con el asesor responsable.

[ey.com/es](http://ey.com/es)

Twitter: [@EY\\_Spain](https://twitter.com/EY_Spain)

LinkedIn: [EY](https://www.linkedin.com/company/ey)

Facebook: [EY Spain Careers](https://www.facebook.com/EY_Spain_Careers)

Google+: [EY España](https://www.google.com/+EY_Espana)

Flickr: [EY Spain](https://www.flickr.com/photos/ey_spain/)