MARTA MARTÍNEZ ZORITA
MANUEL FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ

INTERVENCIÓN ESTATAL Y POBREZA ENERGÉTICA

Un análisis sobre la presión fiscal en el sistema eléctrico español

Fundación para el Avance de la Libertad

INTERVENCIÓN ESTATAL Y POBREZA ENERGÉTICA

MARTA MARTÍNEZ ZORITA
MANUEL FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ

INTERVENCIÓN ESTATAL Y POBREZA ENERGÉTICA

Un análisis sobre la presión fiscal en el sistema eléctrico español

Febrero de 2023

Fundación para el Avance de la Libertad

www.fundalib.org

La Fundación para el Avance de la Libertad (Fundalib), con sede en Madrid, es un *think tank* cuyo objetivo es impulsar la libertad en todas sus vertientes: cultural, social, moral, política y económica. Su visión es la de unas sociedades humanas prósperas, organizadas mediante el orden espontáneo de la cultura y del mercado, y respetuosas de la libertad individual de todos sus integrantes.

Para ello, la Fundación publica libros e informes tanto en formatos digitales como en papel, así como la revista mensual AVANCE y su suplemento Cuadernos. Entre los informes de investigación comparativa que emite la Fundación sobre el estado de la Libertad, dos de ellos son internacionales y están ya en sus terceras ediciones. Se trata de los índices mundiales de Libertad Moral (desde 2016) y de Libertad Electoral (desde 2018). En España, la Fundación publica el Índice Autonómico de Competitividad Fiscal (IACF) desde 2017 y el Índice de Libertad Económica de las Ciudades Españolas (ILECE) desde 2018. Este último, replicado en varios países, fue galardonado con el Europe Liberty Award 2020. La Fundación es *partner* de Atlas Network, con cuyo apoyo ha elaborado este informe.

Entre los estudios no periódicos de publicación reciente, destacan los relacionados con la tributación de Sucesiones, el mercado de vivienda en alquiler, el emprendimiento juvenil y el emprendimiento inmigrante. Además, mediante la serie *Informes de la Fundación* se ha abordado de forma breve más de veinticinco cuestiones de actualidad. La Fundación mantiene una colección de libros bajo el prestigioso sello de Unión Editorial, y ha producido también dos documentales: *Venezuela: El exilio femenino* (2019) e *Inmigrantes empresarios* (2022).

Propiedad intelectual. Obra publicada bajo licencia Creative Commons CC Attribution-NoDerivatives 4.0 International (CC BY-ND 4.0). Excepto para la imagen de portada, queda expresamente permitida la reimpresión y reedición del texto y de las tablas y gráficas para cualquier fin, siempre que no se modifique ni derive la obra y se atribuya adecuadamente tanto la autoría como la condición editorial de la Fundación para el Avance de la Libertad. Las citas deberán ser rigurosas y acordes al contexto. Toda mención en soporte digital deberá llevar hipervínculo a la versión digital de la obra en el sitio web de la Fundación.

Transparencia y ética financiera. Para la elaboración y distribución del presente informe no se ha gastado dinero de los contribuyentes. La Fundación para el Avance de la Libertad ha contado, para la elaboración del presente informe, con el apoyo de la Red Atlas y con las contribuciones de su propia comunidad de donantes. Para efectuar una donación, por favor visite fundalib.org/don

Autores: Marta Martínez Zorita y Manuel Fernández Ordóñez.
Imagen de portada: © Nao Novoa - Shutterstock.
Edita: Fundación para el Avance de la Libertad. Calle del Marqués de la Ensenada, 14, 1º oficina 15, 28004 Madrid, España.
Primera edición: Febrero de 2023.

www.fundalib.org

ISBN: 978-84-126524-1-3 | Depósito legal TO 73-2023 | Impreso en España - Imprimé en Espagne

Contenido

Prefacio. La pobreza energética pone de manifiesto la lacra del intervencionismo 11
Por Roxana Nicula, Presidenta de la Fundación para el Avance de la Libertad

1. Introducción 15

2. Marco normativo del sector eléctrico 21

2.1. Evolución normativa 21
2.2. Marco normativo 24

3. Ingresos y costes del sistema eléctrico 27

3.1. Ingresos del sistema eléctrico 27
3.2. Costes del sistema eléctrico 31

3.2.1. Retribución del transporte, distribución y organismos reguladores 35
3.2.2. Retribución específica de las instalaciones de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos 36
3.2.3. Déficit de tarifa 39
3.2.4. Otros costes del sistema 42

4. Tributos del sector eléctrico **45**

4.1. Tributos de carácter estatal 46

4.1.1. El Impuesto Especial sobre la Electricidad *46*
4.1.2. El Impuesto sobre el Valor Añadido *50*
4.1.3. Impuestos medioambientales de carácter estatal *56*

Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica *57*
Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica *60*
Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas *62*
Canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica *63*

4.1.4. Céntimo verde al uso del gas natural y fuel para la generación eléctrica *65*
4.1.5. Impuesto Especial sobre el Carbón *65*

4.2. Tributos de carácter autonómico (régimen común) 67
4.3. Tributos de carácter autonómico (régimen foral) 70
4.4. Tributos de carácter local 71

5. Presión fiscal sobre el suministro eléctrico **73**

6. Pobreza energética **81**

6.1. Propuestas para afrontar el problema de la seguridad jurídica en el sector eléctrico 88

7. Propuestas de reforma de la tributación en el sector eléctrico **93**

7.1. Trasladar las “cargas parafiscales” incluidas en la tarifa eléctrica a los Presupuestos Generales del Estado 93
7.2. Reformar el Impuesto Especial sobre la Electricidad y tributación del Impuesto sobre el Valor Añadido al tipo reducido 95
7.3. Eliminar la tributación medioambiental de la Ley 15/2012 98
7.4. Derogar los actuales tributos autonómicos de carácter “medioambiental” 101

8. Conclusiones **105**

9. Bibliografía **111**

ANEXOS **117**

A1. Normativa europea y nacional 118

A1.1. Normativa básica comunitaria *118*
A1.2. Marco constitucional *120*
A1.3. Normas estatales con rango de ley de carácter general en vigor *121*

A2. Liquidaciones de la CNMC. Datos agrupados 136
A3. Liquidaciones de la CNMC 2014-2021 138
A4. Liquidaciones de la CNMC 2000-2013 140
A5. Recaudación de IVA e Impuesto Especial de Electricidad 144
A6. Impuestos medioambientales 146
A7. Recaudación por tributos de las Comunidades Autónomas en 2021 148

NOTA SOBRE LAS REFERENCIAS

A lo largo del presente informe, los superíndices numéricos hacen referencia a los documentos correspondientes de la tabla de bibliografía (capítulo 9), y las notas a pie de página están señaladas mediante superíndices de letra mayúscula.

Prefacio

La pobreza energética pone de manifiesto la lacra del intervencionismo

Por Roxana Nicula*

La mayor parte del *establishment* político occidental —y, desde luego, del español— emplea desde hace unos años un nuevo concepto, el de *pobreza energética*, que, como tantos otros, se esgrime en el debate de las ideas para demostrarnos que no se puede dejar solos a los mercados y para justificar, entonces, que es necesario intervenirlos en evitación de las tragedias cotidianas de millones de ciudadanos. Pero no logra su propósito: ni demuestra ni justifica. No pueden demostrar los infatigables repetidores de este concepto que el mercado energético sea libre, porque es, precisamente, uno de los más intervenidos que existen. Y no pueden, tampoco, justificar la necesidad de una intervención aún mayor porque es el intervencionismo el que genera los innumerables problemas a los que nos enfrentamos en materia energética, incluida esta nueva expresión tan atinada.

Han acertado los proponentes de la expresión: la pobreza energética existe y resulta muy angustiosa para un amplio segmento de la población, que además se encuentra en plena expansión por factores adicionales como la vesania de Vladimir Putin. Es de esperar que este concepto tan popularizado en nuestro tiempo se vuelva contra todos aquellos que, al hablar de pobreza energética, buscan en realidad, más que el merecido y necesario alivio del sufrimiento de las víctimas, dar un paso más en la estatización de la economía y, con ella, de la sociedad.

(*) Presidenta de la Fundación para el Avance de la Libertad.

No podemos continuar dependiendo de regímenes indeseables para calentar nuestros hogares o encender los motores de nuestros coches.

Es interesante cómo la lengua inglesa utiliza una misma palabra, *power*, para referirse al poder y a la energía. Así de relacionados y entremezclados se encuentran ambos conceptos, y es crucial separarlos. En un mundo ideal, cada persona, cada familia, cada pyme, produciría sin apenas esfuerzo ni coste la energía necesaria para vivir, desplazarse y producir, y lo haría, además, sin efectos indeseados ni para terceros ni para el medio ambiente. Pero nuestro mundo dista mucho de ser ideal, y la realidad es que la producción y distribución de energía es un proceso complejo que no está exento de costes ni de problemas asociados. ¿Implica ello que deba ser siempre, inexorablemente, el Estado quien se ocupe de gestionar esos problemas, o que deba socializar forzosamente esos costes entre toda la ciudadanía?

Estas son las soluciones que los estatistas brindan siempre para cualquier problema. De hecho, magnifican los problemas, incluso cuando ya son realmente graves, como este de la pobreza energética, y generan con una impresionante capacidad propagandista términos y expresiones que trasladen la idea de una necesidad acuciante de que alguien haga algo, de tal manera que la sociedad les diga "haced" y, consiguientemente, les dé los recursos materiales e inmateriales para "hacer". Entre los primeros siempre se encuentra la exacción fiscal, y entre los segundos la reducción de nuestras libertades.

A nivel geopolítico, la salvaje invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa ha quitado a millones de occidentales la venda que tapaba sus ojos. No podemos seguir dependiendo de regímenes indeseables para calentar nuestros hogares o encender los motores de nuestros coches. No es el único argumento, ni mucho menos, para optar por fuentes de energía como la nuclear, pero ha servido para que la gente vaya entendiendo mejor la cuestión y comprenda también hasta qué punto algunos de los movimientos sociales de las últimas décadas pueden haber estado engrasados por nuestros enemigos.

Y a nivel doméstico, el monstruo de la pobreza energética se ha acrecentado hasta niveles insospechados y su

sombra se cierne sobre las amplias clases medias del mundo desarrollado. Pero una parte gigantesca del precio que pagamos se debe al intervencionismo y a la tributación. Vemos en la factura una parte de ese sobreprecio tan injusto y tan empobrecedor de los más vulnerables. Es la fiscalidad visible. Pero otra parte no la vemos. Es el sobrecoste generado en todas las etapas del sector por su hiperregulación y por la falta de competencia real, así como por los demás males generales de nuestra economía, como la inveterada —y ya insoportable— inflexibilidad del mercado de trabajo.

Es urgente que la sociedad española tome conciencia de que, una vez más, quien ha fallado es el Estado, no el mercado. Y urge también que los políticos, los periodistas y cuantos influyen en la realidad de nuestro país acompañen una auténtica "transición energética": la transición intelectual desde el estatismo energético hasta la asunción de un modelo de producción, distribución y consumo realmente basado en la libertad económica.

La Fundación para el Avance de la Libertad, Fundalib, ha iniciado en 2023 todo un proyecto de interlocución con los tomadores de decisiones y de sensibilización social respecto a la pobreza energética y a su indisociable relación con el estrangulamiento estatal del sector energético y, en realidad, del conjunto de la economía. En este empeño, la Fundación cuenta con aliados tan relevantes como la Red Atlas, a la que deseo expresar todo nuestro agradecimiento. La Red Atlas, con sede en Washington, cuenta con más de quinientos *partners* similares a Fundalib en más de cien países, y desde hace cuatro décadas inspira en todo el mundo las ideas de la libertad. Para nosotros es un orgullo ser una de las entidades asociadas a la red.

Estoy segura de que este riguroso informe elaborado por dos expertos tan reconocidos como Marta Martínez Zorita y Manuel Fernández Ordóñez contribuirá decisivamente a abrir los ojos de la sociedad española: la pobreza energética es imputable al Estado y su solución requiere combatir el exceso de regulación y la voracidad fiscal.

RN

Quien ha fallado es el Estado, no el mercado. Para solucionar la pobreza energética hay que combatir el exceso de regulación y la voracidad fiscal.

1

Introducción

La riqueza y el progreso de las sociedades se fundamenta en múltiples factores de naturaleza heterogénea. Sin duda, hay dos factores cuya vital importancia merece una especial mención: por un lado, las instituciones que fomentan y defienden la libertad; por otro, el acceso a fuentes de energía masivas y asequibles que sean capaces de garantizar el suministro energético que actúa como la savia que alimenta todos los sistemas económicos mundiales.

La energía está íntimamente relacionada con el nivel de progreso y la calidad de vida de los diferentes países del mundo. Existe una clara correlación entre el Índice de Desarrollo Humano y el consumo energético *per capita*. Los países ricos consumen mucha más energía que los países pobres. Pero no lo hacen porque sean ricos, sino que son ricos porque durante décadas (o siglos) han consumido grandes cantidades de energía que les han permitido alcanzar las enormes cotas de desarrollo que disfrutan.

Al acceso a la energía, sin embargo, no es un derecho adquirido por lo seres humanos. No se trata de algo que podamos escribir en tratados internacionales y esperar que se convierta en realidad por el mero hecho de apelar a la justicia social. El acceso a la energía es la consecuencia de un dilatado proceso histórico que ha durado milenios y que se ha visto acelerado en los últimos dos siglos en aquellos países en los que se dieron las circunstancias determinadas para ello. Una buena parte de la población mundial no tiene acceso a fuentes energéticas que le permita abordar una vida digna. Millones y millones de personas en el mundo no tienen acceso a electricidad ni a combustibles líquidos para cocinar, teniendo que utilizar madera o excrementos secos de animales en el interior de

sus casas, lo que resulta en una de las principales causas de mortalidad en los países en desarrollo.

Los países ricos, sin embargo, nos encontramos ante otro problema energético de diferente índole. Olvidando cuáles son las fuentes reales del bienestar de nuestras sociedades, hemos creído que podríamos sustituir la base fundamental de nuestro sistema energético (los combustibles fósiles) y nos hemos lanzado de lleno a unas políticas energéticas para tratar de mitigar el calentamiento global ocasionado por las emisiones de gases de efecto invernadero correspondientes a las actividades humanas. Y estamos fracasando. Las emisiones globales no dejan de aumentar año tras año, a pesar de los ingentes esfuerzos que estamos llevando a cabo en los países de la OCDE para transitar hacia modelos energéticos más sostenibles.

La enorme escalada de los precios de la energía ha impregnado todos los sectores de la economía, provocando unos niveles de inflación inéditos.

Nuestra demonización histérica de los combustibles fósiles ha conducido a un impostado desprecio por parte de los poderes públicos y los legisladores. La persecución a esas fuentes energéticas ha conducido a que la sociedad demande a las grandes corporaciones un cambio de actitud con respecto a la preocupación medioambiental. Y éstas han respondido a lo que sus accionistas les reclamaban. Los niveles de inversión en exploración y extracción de combustibles fósiles han disminuido en los países europeos, los bancos niegan créditos a compañías que desean invertir en esos sectores, la Unión Europea desarrolla legislación que discrimina a esas fuentes de energía e incluso algunos países (como España) incorporan legislación que prohíbe la explotación de los recursos autóctonos de combustibles fósiles (como el *fracking* de gas). Todo ello para basar el ADN energético de nuestras sociedades en unas tecnologías que, a día de hoy, son incapaces de asegurar el suministro continuo de energía que una economía avanzada necesita.

La realidad, en cambio, tiene una dimensión adicional. La nefasta política energética de la Unión Europea nos ha llevado a aumentar la dependencia de los combustibles fósiles provenientes de terceros países, con el riesgo que ello conllevaba. La sociedad, completamente al margen de los pormenores de la geoestrategia energética, se ha visto totalmente sorprendida cuando el sueño de la energía barata, abundante y siempre disponible se ha visto truncado de repente con la invasión de Ucrania por parte del régimen de Moscú. La inquietante dependencia de los combustibles fósiles rusos que tiene la Unión Europea se ha puesto de manifiesto con abrumadora clarividencia. La enorme escalada de los precios de la energía ha impregnado todos los sectores de la economía, provocando unos niveles de inflación inéditos en décadas. Hemos asistido a subidas de tipos de interés correspondientes a otra época y la destrucción de riqueza amenaza a nuestras economías de manera incierta.

Sin embargo, los problemas energéticos de la Unión Europea tienen raíces muy anteriores a la invasión ucraniana, si bien permanecían ocultos al público generalista en una aparente sensación de seguridad y opulencia que nos ha sido arrebatada de un plumazo. Desde hace ya décadas, los gobiernos de muchos países han utilizado los sistemas energéticos como campo de batalla de la lucha ideológica y, lo que es aún peor, como instrumento recaudatorio. Insensibles a que los precios energéticos condicionan todos y cada uno de los aspectos económicos de una sociedad, durante años hemos sufrido un atroz nivel de intervencionismo que ha conducido a unos precios de la energía muy superiores a lo que hubieran sido si la libertad de mercado no hubiera sido permanentemente coaccionada desde las más altas instancias del Estado.

Los consumidores soportan una elevada carga fiscal y parafiscal que no se basa en decisiones de consumo ni responde a objetivos ambientales.

Los casos de España y Alemania son paradigmáticos en este sentido. Tras inversiones que superaron los dos dígitos del PIB de ambos países, el resultado fue un aumento significativo de los precios de la electricidad, tanto para los consumidores domésticos como para la industria. Alemania cuenta con la tercera electricidad más cara de Europa, mientras que España se disputa el cuarto o quinto puesto de manera continuada. Desafortunadamente, este hecho parece ser el resultado de unas políticas energéticas premeditadas y llevadas a cabo a pesar de conocer, a priori, los resultados negativos que conllevarían.

El actual sistema conduce a precios elevados y a una pobreza energética inaceptable en un país desarrollado de la Europa del siglo XXI.

El propio Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su objetivo 7 establece que el uso de "Energía asequible y no contaminante" es un elemento fundamental en la lucha contra la pobreza energética. Y, en esta misma línea, la garantía del suministro a precios asequibles exige orientar la estrategia hacia la reducción de la dependencia energética. La actuación del legislador, por tanto, debería encaminarse hacia el objetivo de fomentar un sistema de generación eléctrica capaz de asegurar el suministro eléctrico a precios asequibles y de la forma más respetuosa posible con el medioambiente.

En este sentido, la fiscalidad es un instrumento que debería contribuir a la consecución de los objetivos de la política económica, energética y medioambiental favoreciendo el consumo eficiente de productos energéticos y apoyando a las tecnologías que garanticen el suministro eléctrico seguro, eficiente y no contaminante. Sin embargo, a lo largo de este documento se analizará cómo en el sistema eléctrico español, los consumidores soportan una elevada carga fiscal y parafiscal que no se basa en decisiones de consumo ni responde a objetivos verdaderamente medioambientales. Se observará como el resultado de estas políticas son unos precios elevados de la electricidad en comparación con otros países europeos y una política fiscal poco alineada con los objetivos medioambientales, sociales o de justicia tributaria que deberían guiar la actuación del legislador.

Para ello se analizará el conjunto de tributos sobre el sistema eléctrico español, su influencia sobre el precio final de la electricidad y su contribución a la consecución de los objetivos medioambientales. Además, se analizará cómo los costes ajenos al suministro eléctrico (y su evolución normativa) incluidos en los peajes de acceso (precio regulado de la electricidad) utilizados para financiar otras fuentes de generación eléctrica y políticas sociales, contribuyeron a generar un déficit estructural en el sector que ha supuesto, a su vez, un incremento adicional en las tarifas eléctricas en los años siguientes.

Nuestro objetivo final es plantear las líneas de reforma de la imposición sobre el sistema eléctrico que permitan

crear unas tarifas eléctricas que sean transparentes y transmitan señales de precio reales que estimulen el ahorro, la eficiencia energética y tengan contenido medioambiental. Continuar con el actual sistema únicamente conduce a precios artificialmente altos de la electricidad, a una pérdida de competitividad de nuestra industria, a un aumento del desempleo, de la inflación y a unos niveles de pobreza energética inaceptables en un país desarrollado de la Europa del siglo XXI.

2

Marco normativo del sector eléctrico

El sector eléctrico en España es objeto de una vasta acción normativa que lo convierte en una actividad ciertamente **opaca para la opinión pública**. El extenso conjunto de leyes, reales decretos, reales decreto-ley e instrucciones técnicas que lo regulan hacen muy difícil su seguimiento y comprensión para la ciudadanía y, en muchos casos, incluso para los profesionales del sector. En este capítulo pretendemos hacer un somero repaso al marco normativo con el fin de que el lector sea capaz de vislumbrar el enorme grado de intervención de este sector económico. Dada la imposibilidad de realizar un análisis exhaustivo de toda la normativa que afecta al sector y, teniendo en cuenta lo tedioso del asunto, hemos extraído al ANEXO I una recopilación del marco normativo comunitario y constitucional, así como de las principales normas estatales con rango de ley y de carácter general vigentes.

2.1. Evolución normativa

La ley principal reguladora del Sector Eléctrico es la Ley 24/2013, de 26 de diciembre. Su antecedente fue la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, trasposición de la Directiva 96/92/CE de 19 de diciembre, relativa a normas comunes para la creación de un mercado interior de la electricidad. Esta ley supuso novedades muy importantes, como la desintegración vertical de las actividades del sector: generación, distribución y comercialización. Además, la actividad de producción empezó a retribuirse a través del mercado mayorista

El sector eléctrico en España es objeto de una vasta acción normativa que lo convierte en una actividad ciertamente opaca para la opinión pública.

y se liberalizó la actividad de comercialización, que pasó a ejercerse en régimen de libre competencia. La retribución de la actividad de transporte y distribución, al constituir un monopolio natural, continuó siendo fijada por la Administración en función de los costes de la actividad, si bien se reconoció el principio de acceso a terceros.

A partir de aquí, esta ley se desarrolla en múltiples Reales Decretos, Reales Decretos-ley y órdenes ministeriales que regulan la actividad de transporte y distribución, incentivan la liberalización de los mercados y establecen el marco retributivo del régimen especial. Se empieza a crear un conjunto extenso y complejo de normas que se van modificando a medida que las condiciones de contorno lo aconsejan y también por decisiones de política económica. En particular, destaca la regulación de la retribución del Régimen Especial a partir del Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, por el que se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial y todo su desarrollo posterior.

Este marco retributivo supuso un importante incremento de los costes de las actividades reguladas del sistema que no vino acompañado, por decisiones políticas, de un aumento correlativo de los ingresos del sistema. Esto provocó una situación de déficit estructural de las actividades reguladas y derivó en una grave crisis financiera en el sector por la acumulación de deuda. Durante los años 2012 y 2013 se acometieron un gran número de reformas vía Real Decreto para intentar solventar la crisis, hasta que finalmente se aprobó la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Una de las novedades más importantes —y necesarias— de la ley actual, fue la imposición del principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico, entendiéndose como tal "*la capacidad para satisfacer la totalidad de los costes del mismo, conforme a lo establecido en esta ley y en su normativa de desarrollo*" (art. 14, Ley 24/2013, de 26 de diciembre).

En los años siguientes a la promulgación de la Ley 24/2013, continuaron las modificaciones normativas que afectaron a todas las actividades del sector, tanto las reguladas como las no reguladas. En la Imagen 1 puede observarse la evolución normativa del sector desde que se promulgase la Ley 54/1997 hasta la actualidad.

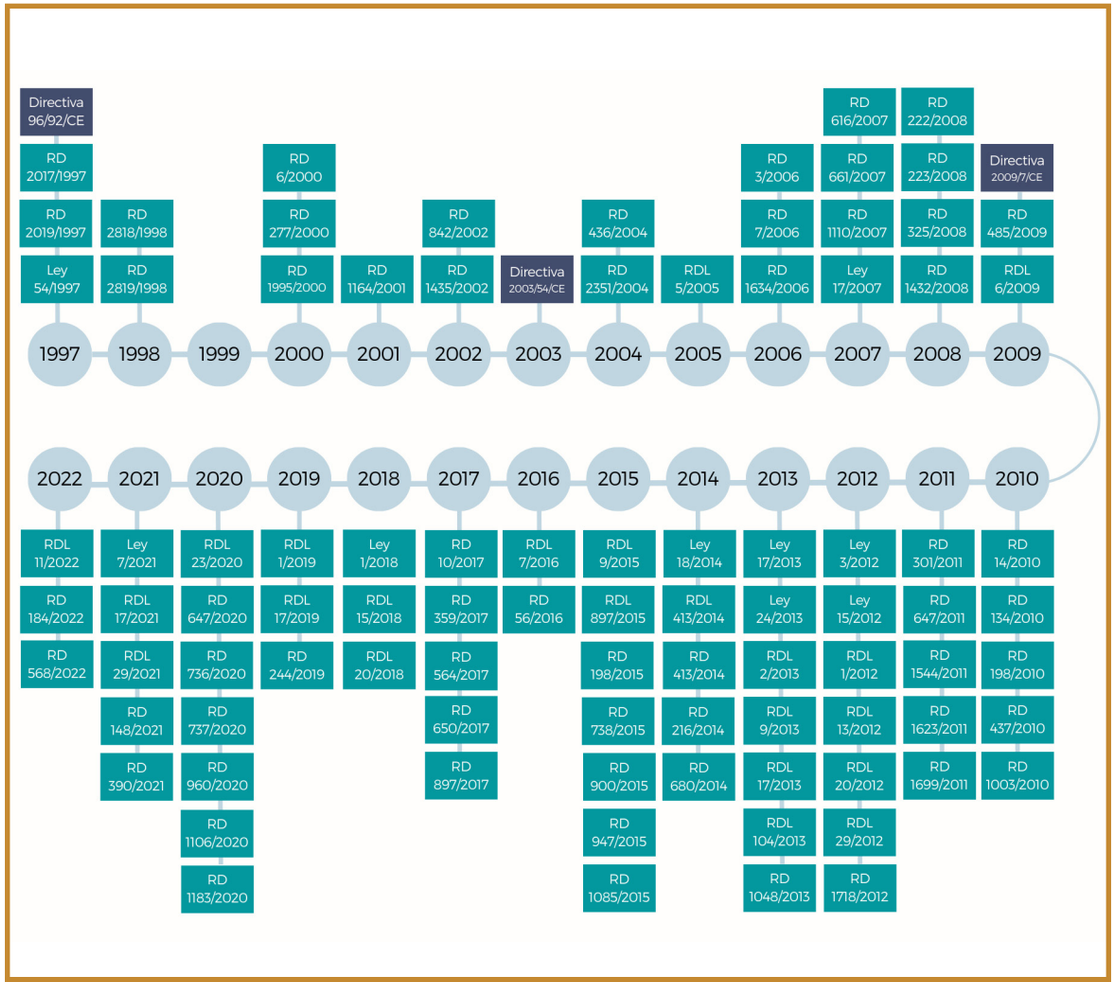

Imagen 1. **Principales desarrollos legislativos, nacionales y comunitarios en la regulación del sector eléctrico en España desde 1997.**

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Oficial del Estado.

2.2. Marco normativo

El alto nivel de intervención estatal en el sector ha derivado en un conjunto extenso de normas legales. Esto, unido a la **deficiente técnica legislativa** con el empleo de distintos rangos normativos, el abuso del Real Decreto, las continuas modificaciones, así como la ausencia de textos refundidos, hacen que el acceso a la misma resulte especialmente complejo (ver Imagen 1).

El alto nivel de intervención estatal en el sector ha derivado en un conjunto extenso de normas legales.

No obstante, con el objetivo de facilitar una aproximación a la misma, el Gobierno publica un Código de la Energía Eléctrica[4]. Se trata de un documento de casi 3.400 páginas que compila todas las normas que regulan el sector. Este código, cuya última actualización se publicó en enero de 2023, es fruto de la colaboración entre el Ministerio y la Agencia Estatal Boletín del Estado (AEBOE), con la participación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). El Código contiene las principales normas reguladoras del sector eléctrico, un total de 158 normas presididas por la Constitución Española ordenadas conforme a la siguiente estructura:

- El apartado I, con 33 normas, se dedica a legislación estatal general.
- El apartado II del Código, con 21 normas, contiene la normativa que regula los pagos por capacidad y los peajes de acceso.
- Los apartados III, IV y V se ocupan de la regulación de la actividad de generación de energía eléctrica. En particular, del mercado mayorista de producción peninsular (apartado III), no peninsular (apartado IV) y de energías renovables, cogeneración y residuos (apartado V). Conjuntamente cuentan con 49 normas.
- Los apartados VI y VII contienen las principales normas relativas a las actividades de transporte y operación del sistema y de distribución de energía eléctrica, respectivamente. Suman 30 normas más.
- El apartado VIII se dedica a la actividad de comercialización y al suministro de electricidad, incluyendo en el mismo las regulaciones de los servicios de recarga energética y de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. 14 normas forman este subgrupo.
- Los apartados IX, X y XI son relativos, respectivamente, a las regulaciones de las actividades eléctricas, de la autorización de instalaciones y de la contratación del suministro, de los intercambios internacionales y del ahorro y la eficiencia energética, incluida la de los edificios. Conjuntamente suman las 11 normas adicionales que nos faltan para alcanzar el total de 158.

Como podemos observar, se trata de un **sector extraordinariamente intervenido** en el que la regulación estatal es intensa y prolija. Pedro Mielgo, presidente de Red Eléctrica entre 1997 y 2004, declaró en una ocasión que el sector eléctrico español había sido objeto de una modificación normativa cada 15 días entre 1997 y 2010. A modo de ejemplo, se han llegado a publicar hasta seis Reales Decreto-ley para la suspensión temporal del impuesto del 7% a la producción de electricidad.

Estamos ante un sector extraordinariamente intervenido, en el que la regulación estatal es intensa y prolija.

Como comentamos al principio de este capítulo, dada la imposibilidad de realizar un compendio de toda la normativa que afecta al sector, en el ANEXO I podrán encontrar una relación del marco normativo comunitario y constitucional, así como de las principales normas estatales con rango de ley y de carácter general vigentes.

3

Ingresos y costes del sector eléctrico

3.1. Ingresos del sistema eléctrico

Cuando hacemos referencia a los ingresos del sistema nos referimos a aquellos ingresos que se destinan a cubrir los costes de las actividades cuya retribución está regulada conforme a la ley del sector eléctrico y las demás normas de aplicación. Estas actividades son el transporte y la distribución, ya que la generación y comercialización se desarrollan en régimen de libre competencia.

En la actualidad, la Ley 24/2013 del sector eléctrico establece (artículo 13 apartado segundo[3]) que los ingresos del sistema eléctrico comprenderán:

- Los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución satisfechos por los consumidores y los productores y los agentes por las exportaciones de energía a países no comunitarios, destinados a cubrir la retribución del transporte y la distribución.
- Los cargos que se establezcan para el pago de las otras partidas de costes que no sean cubiertas por otros ingresos, según se encuentran definidos en el artículo 16 de la Ley. Los peajes hacen referencia al acceso a las redes de transporte y distribución mientras que los cargos asociados son ingresos necesarios para financiar otros gastos relacionados con el suministro eléctrico que se liquidan a través del sistema regulado.
- Cualquier mecanismo financiero establecido normativamente.
- Las partidas provenientes de los Presupuestos Generales del Estado destinadas a

cubrir, por ejemplo, el extracoste de la actividad de producción en los sistemas eléctricos en los territorios no peninsulares con régimen retributivo adicional.

- Cualquier otro ingreso atribuido expresamente por una norma de rango legal o reglamentario.

En la actualidad, los ingresos fundamentales del sistema son los ingresos por peajes de acceso y cargos a satisfacer por los consumidores y generadores, los ingresos procedentes de la aplicación de la Ley 15/2012 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética[5], así como los ingresos procedentes de los derechos de emisiones de CO_2. La Imagen 2 muestra la evolución de los ingresos del sistema en el periodo 2000-2021. Con el fin de homogeneizar los datos se han descontado los ingresos destinados a financiar el coste de la energía de los consumidores a tarifa que se incluía en las liquidaciones del sector hasta el año 2009.

La evolución muestra un claro crecimiento del volumen de ingresos a partir del año 2007, con respecto al año 2000. Los ingresos del sistema en el 2019 (antes de la pandemia COVID)

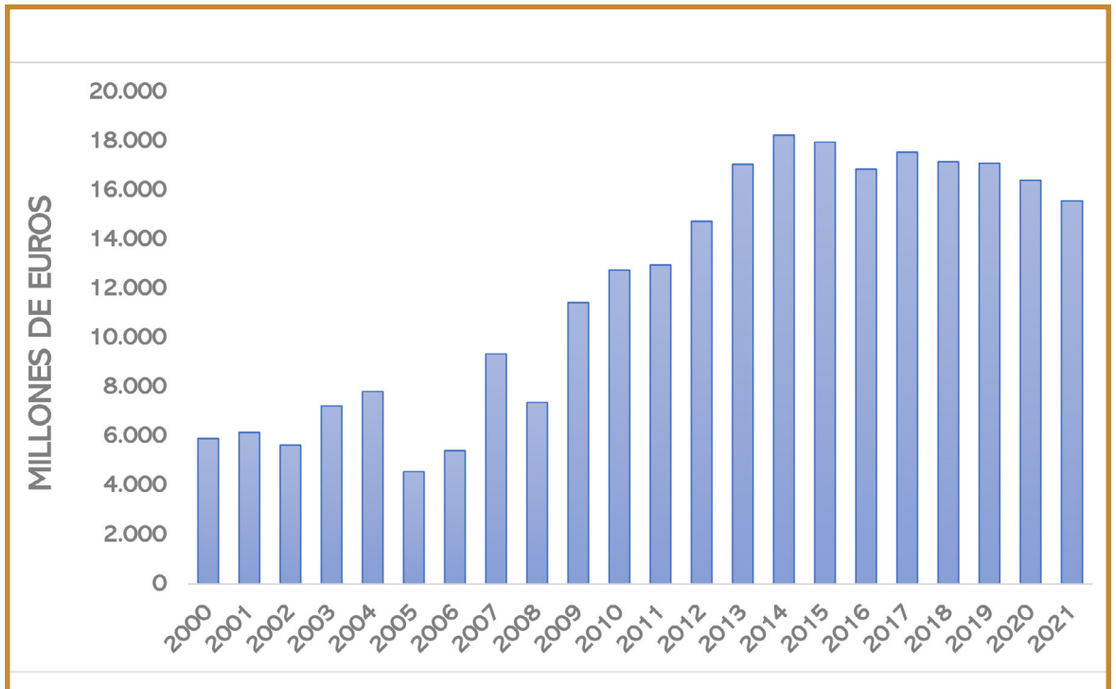

Imagen 2. **Evolución de los ingresos del sistema eléctrico en el periodo 2000-2021**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: Informes sobre las liquidaciones del sector eléctrico (2000-2021).

ascendieron a 17.099 millones de euros en comparación con los 5.902 millones de euros del año 2000. Como veremos, esta multiplicación por un factor de casi tres en los ingresos del sistema no está relacionada con un aumento del consumo eléctrico en España, sino con el **resultado de las políticas energéticas** que han incrementado de manera artificial los costes del sistema eléctrico en nuestro país.

Merece la pena detenerse un momento en los ingresos correspondientes a los derechos de emisiones de CO_2. Se trata de un mecanismo a nivel europeo que grava las tecnologías emisoras de CO_2 y que afecta, por tanto, a las centrales de producción de electricidad que utilizan carbón o gas para su operación. La finalidad de este mecanismo es provocar un sobrecoste artificial a ciertas tecnologías con el fin de hacerlas menos competitivas y forzar una deriva de las inversiones hacia otras tecnologías menos emisoras.

Esto sería positivo si, efectivamente, existieran tecnologías que nos permitieran prescindir de la quema de combustibles fósiles para producir electricidad. Sin embargo, la realidad nos ha demostrados que esto no es así y que nuestros sistemas energéticos son fuertemente de-

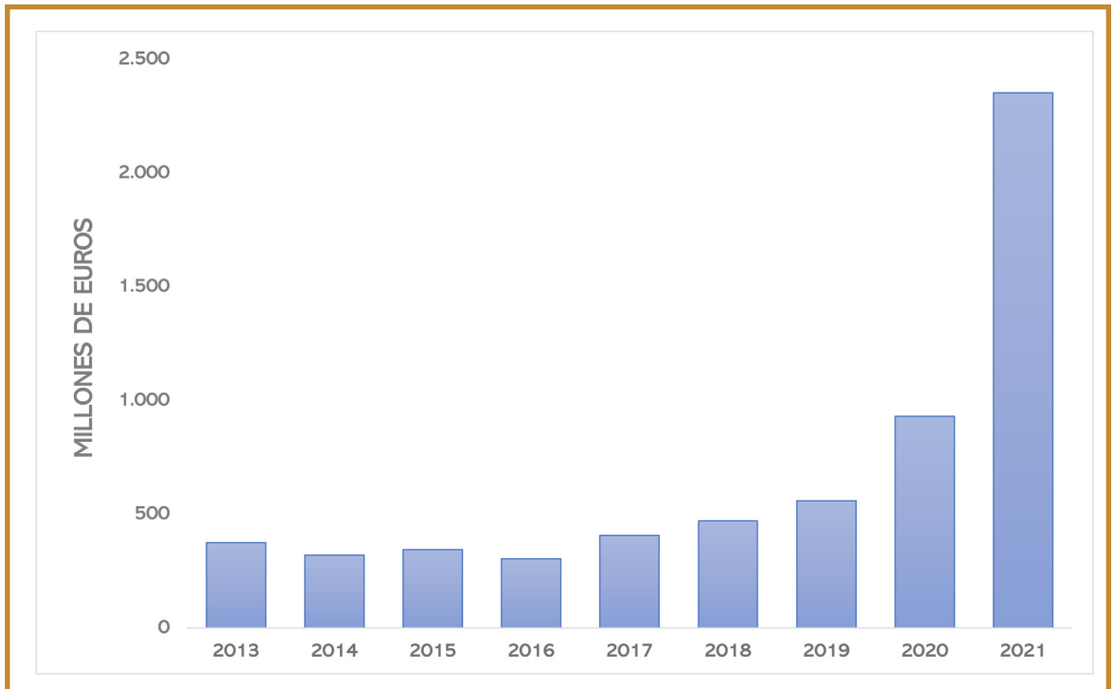

Imagen 3. **Evolución de los ingresos por emisiones de CO_2 en el periodo 2013-2021.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: Informes sobre las liquidaciones del sector eléctrico.

pendientes de combustibles como el gas. En definitiva, el mecanismo del CO_2 únicamente ha provocado un sobrecoste de la electricidad al obligar a ciertas tecnologías de generación a asumir ese coste (que consecuentemente habrán trasladado a los clientes finales). En la Imagen 3 se muestra la evolución de los ingresos por CO_2 desde que este mecanismo se incorporó a las liquidaciones del sistema eléctrico.

Las políticas para reducir los precios de la electricidad en los últimos meses han resultado en mayores emisiones de CO_2.

En los últimos años se observa un claro aumento del importe de esta partida, fundamentalmente por el incremento del precio de los derechos de emisiones en el mercado europeo. De este modo, la tonelada de CO_2 cotizaba entre 5 y 8 € en el periodo 2013-2017, comenzando una escalada de precios que llevarían dicha cotización a más de 15 € en 2018, casi 25 € en 2019, más de 53 € en 2021 y por encima de 85 € en 2022.

El mayor efecto sobre los precios del mecanismo del CO_2, sin embargo, no se corresponde con la recaudación mostrada en la Imagen 3, sino con un mecanismo mucho más perverso que permanece oculto a los ojos del público. Un precio medio de la tonelada de CO_2 en 87 € —como ha sucedido en el año 2022— implica que cada MWh de electricidad producida por una central de ciclo combinado de gas se ha visto encarecido en 40 € aproximadamente. Al ser el mercado eléctrico marginalista, todas las tecnologías (incluso las que no emiten CO_2) reciben esos 40 € adicionales cuando el gas entra en el mercado (lo cual sucede casi siempre). Por tanto, esto ha ocasionado un sobrecoste de miles de millones de euros que ha contribuido a la enorme escalada de los precios de la electricidad que venimos sufriendo los dos últimos años.

El ejercicio 2002 tiene un segundo efecto perverso que ha ocasionado un aumento en la recaudación del Estado debida a los derechos de CO_2. Y es que, a causa de las políticas estatales, se ha terminado primando la utilización de gas para la producción de electricidad. Esto ha ocasionado que, en 2022, el gas haya sido la fuente energética que más electricidad ha producido en nuestro país, desbancando a la energía nuclear (que había sido líder diez años consecutivos) y a la energía eólica (que había liderado en 2021). Resulta llamativo que las supuestas políticas climáticas no sólo hayan **encarecido el precio de la electricidad**, sino que hayan ocasionado distorsiones con impactos de miles de millones sobre el sistema eléctrico y hayan resultado en **mayores emisiones de CO_2.**

3.2. Costes del sistema eléctrico

Los costes del sistema eléctrico deberían ser, idealmente, los costes de hacer que la energía eléctrica llegue hasta nuestras casas. Es decir, los costes de transporte, distribución y alguna otra partida menor para el correcto funcionamiento del sistema. Sin embargo, dentro del conjunto de los costes financiados con los ingresos regulados del sistema eléctrico, se incluyen una serie de partidas que constituyen el resultado de decisiones de política energética que han influido de manera drástica sobre el precio que los ciudadanos y las empresas pagan por la electricidad. Durante años, los sucesivos gobiernos en España han utilizado la factura eléctrica como un instrumento de financiación de políticas energéticas y como un **instrumento recaudatorio** para el aparato del Estado, contribuyendo con ello a una pérdida de competitividad de nuestra industria, a un aumento de la inflación y a una pérdida de poder adquisitivo de los ciudadanos.

Los sucesivos gobiernos han utilizado la factura eléctrica para la financiación de políticas energéticas y como un instrumento recaudatorio para el aparato del Estado.

Bajo argumentos de índole muy heterogénea y, utilizando el medioambiente como coartada, el recibo de la electricidad ha servido para financiar políticas climáticas, favorecer a ciertas tecnologías de generación de electricidad, financiar a las comunidades autónomas y ayuntamientos e incluso financiar políticas territoriales. La Imagen 4 muestra la contribución de las partidas principales de los costes regulados del sistema eléctrico en el ejercicio 2021.

Atendiendo a la imagen, más del 50% de los costes regulados del sistema son el resultado de políticas ajenas a la producción, transporte y distribución de energía eléctrica. La mayor partida se destina a pagar las primas a la generación con energías renovables, cogeneración y residuos. Es un coste que nace de políticas energéticas con el fin de promocionar un determinado tipo de tecnologías de generación de electricidad, favoreciéndolas frente a otras. Los ciudadanos nos hemos vis-

to obligados a financiar la adopción de estas tecnologías en un momento donde su rampa de madurez era prematura, incurriendo en enormes sobrecostes para el sistema eléctrico.

Aproximadamente, un 15% del coste total regulado del sistema se lo lleva la financiación del déficit de tarifa eléctrico, del que hablaremos más adelante en este documento. Fundamentalmente, por motivos políticos, los ingresos del sistema no crecieron a la misma velocidad que los costes del mismo, incurriendo en un déficit de tarifa de varias decenas de miles de millones de euros, que los ciudadanos estamos obligados a financiar.

Existen otras partidas de menor importe, como la compensación extrapeninsular, que se trata de una política de solidaridad territorial. En regiones como Canarias, Ceuta o Melilla la producción de electricidad se lleva a cabo con unos costes superiores a la Península. Con el fin de que todos los españoles paguen lo mismo por la electricidad, se establecen unas partidas que compenses esos sobrecostes. Sin embargo, estas partidas deberían ser financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y no a la tarifa eléctrica, al tratarse de una política interterritorial.

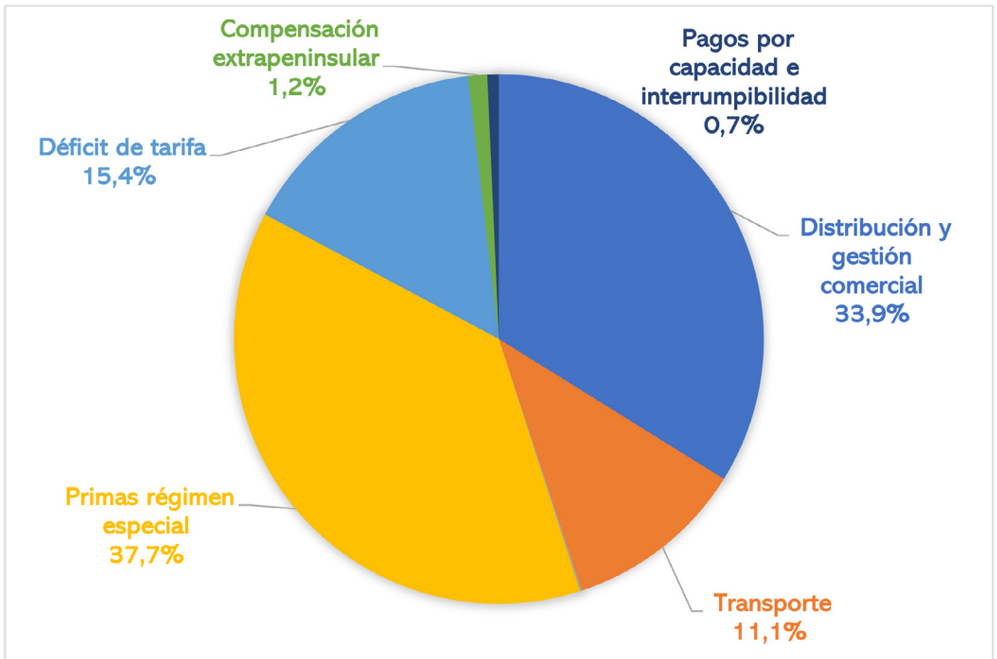

Imagen 4. **Desglose de las partidas principales de costes regulados del sistema eléctrico en 2021.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: Informes sobre las liquidaciones del sector eléctrico (2000-2021).

El peso de las diferentes partidas no ha sido homogéneo a lo largo de los años, como tampoco lo han sido la totalidad de los costes incluidos en la tarifa. En la Imagen 5 se muestra la evolución del total de los costes regulados del sistema eléctrico en el periodo 2000-2021. Para homogeneizar los datos se ha descontado el coste de la energía de los consumidores a tarifa.

En la imagen se observa un enorme crecimiento de los costes hasta el año 2013. En ese momento, merced a decisiones políticas destinadas a sanear la situación financiera del sistema, los costes disminuyen hasta situarse en unos valores en el entorno de los 17.000 millones de euros. El ejercicio 2021 constituye un caso especial por las medidas tomadas por el gobierno para tratar de contener los costes de la electricidad, como veremos más adelante.

Si comparamos la evolución de los costes del sistema con la de ingresos del sistema, observamos que no siguen la misma evolución (ver Imagen 6). Esta falta de correlación entre ingresos y gastos es la que provocó la crisis financiera del sistema eléctrico que motivó la batería de reformas realizadas desde el año 2012. En la imagen podemos observar cómo los

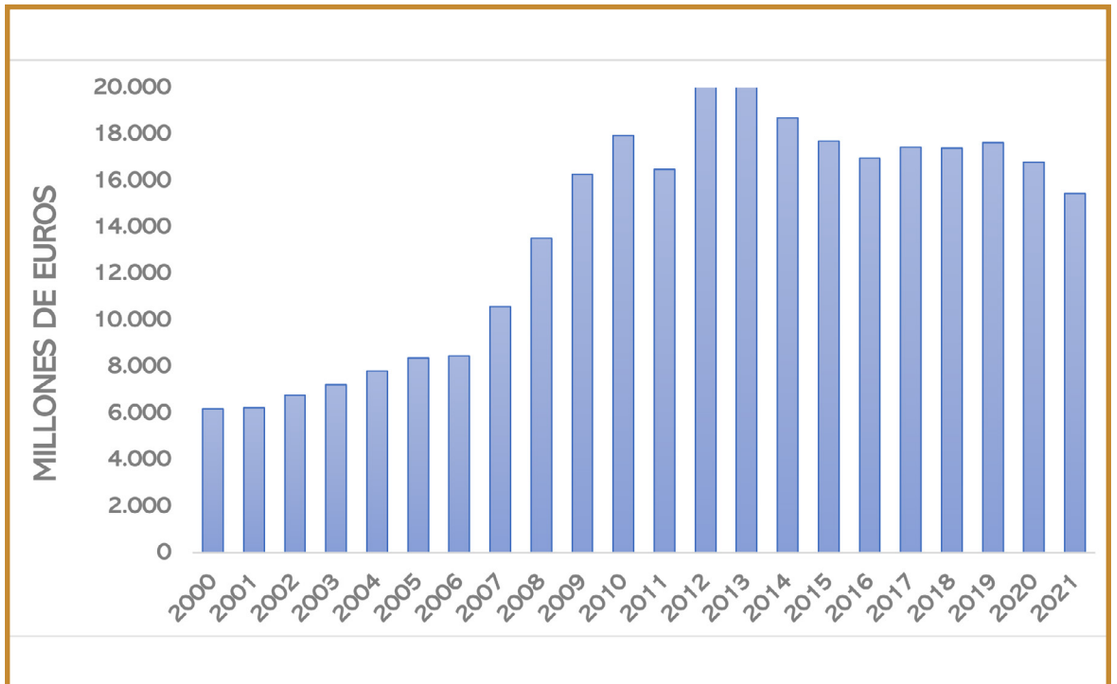

Imagen 5. **Evolución de los de los costes regulados del sistema eléctrico en el periodo 2000-2021.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: Informes sobre las liquidaciones del sector eléctrico (2000-2021).

costes del sistema eléctrico crecieron de manera intensa en el periodo 2000-2013. Las mayores subidas se produjeron desde el año 2007 por la burbuja de inversión[A] en tecnologías de producción de energía acogidas al Régimen Especial como consecuencia de la aprobación de los Reales Decretos 436/2004[6] y 661/2007[7]. En el primero se establecían primas de hasta el 575% para ciertas tecnologías renovables, como la energía solar fotovoltaica. Posteriormente, aunque se recortaron los incentivos a estas tecnologías, los costes se han mantenido elevados por el mantenimiento (parcial) de los incentivos y por la aparición del déficit estructural que se observa en el gráfico entre los años 2004 y 2014.

Nota A. Según datos de la CNMC, el número de instalaciones acogidas al Régimen Especial paso de 1.778 (año 2000) a 64.667 en el 2013. La potencia total instalada pasó de 9.253 MW (2000) a 39.750 (2013). La remuneración incluida en los peajes de 1.581 millones de € anuales (2000) a 9.306 millones de € anuales (2013). La participación de energías renovables en la demanda de electricidad pasó del 13% anual (2000) al 41% anual (2013).

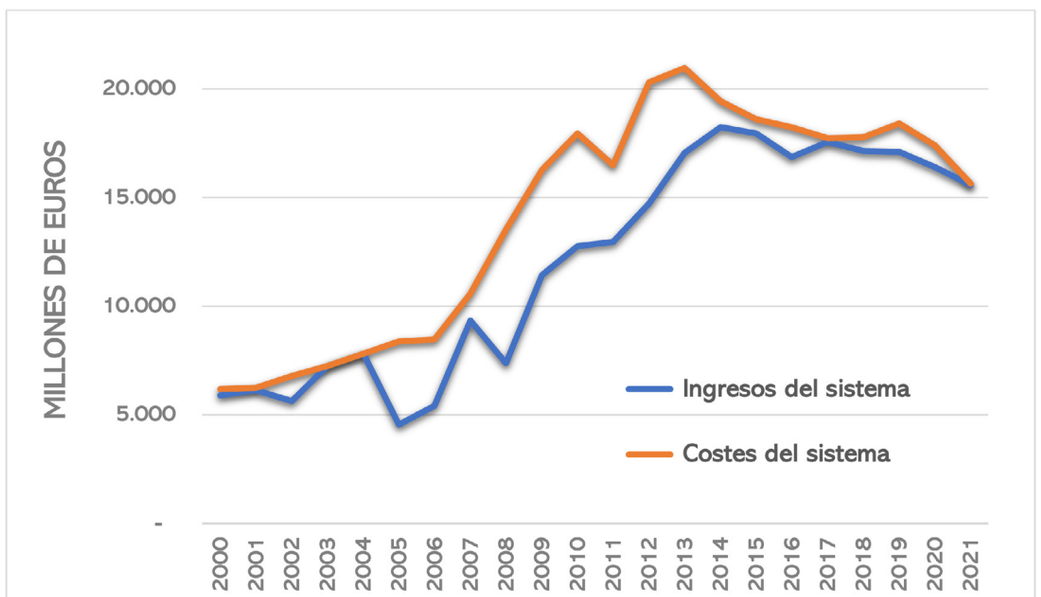

Imagen 6. **Evolución de los costes e ingresos del sistema eléctrico en el periodo 2000-2021.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: Informes sobre las liquidaciones del sector eléctrico (2000-2021).

3.2.1. Retribución del transporte, distribución y organismos reguladores. Las redes de transporte y distribución permanecen bajo un esquema regulado por ser actividades que constituyen monopolios naturales, principalmente por la inversión en capital requerida y la exigencia de conexiones directas dada la imposibilidad de almacenamiento de la electricidad. Al igual que los demás costes regulados, su retribución se fija administrativamente y sus costes se repercuten a todos los usuarios del sistema.

La Imagen 7 muestra la evolución de los costes de transporte y distribución en el periodo 2000-2021. Los costes de transporte y distribución en 2021 fueron, respectivamente, 1.710 y 5.231 millones de euros. La retribución en el año 2000 fue de 550 millones de euros para el transporte y 2.824 millones para la distribución. Esto supone un incremento acumulado del 211% y del 85%, respectivamente.

La Imagen 8 muestra la evolución en el peso de los costes de transporte y distribución frente a los costes totales de las actividades reguladas en el periodo 2000-2021. Los costes de transporte y distribución representaban el 54% sobre el total de los

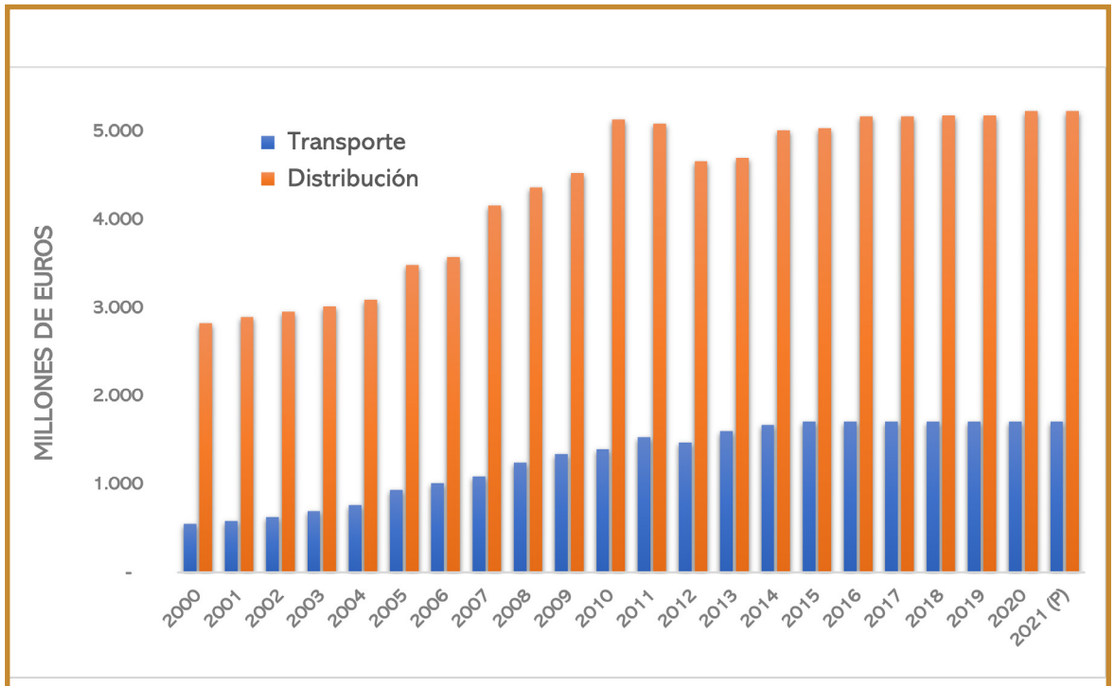

Imagen 7. **Evolución de los costes de transporte y distribución en el periodo 2000-2021.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: Informes sobre las liquidaciones del sector eléctrico (2000-2021).

costes del sistema en el año 2000, el 30% en 2013 y el 45% en 2021. El incremento de los costes se corresponde fundamentalmente con el aumento en la retribución del Régimen Especial-RECORE (Renovables, Cogeneración y Residuos) y los pagos de las anualidades de déficit, los cuales se explican en los siguientes apartados. Los costes de transporte y distribución, por su parte, han crecido de una forma más contenida que los costes totales, demostrando que no son los principales causantes del aumento de los costes del sistema y, por tanto, de los precios de la electricidad para todos los consumidores.

3.2.2. Retribución específica de las instalaciones de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos. Esta partida, fruto de decisiones políticas en materia energética, es la que mayor contribución tiene en los costes regulados del sistema. Esta contribución, que se sitúa en torno a un 40% desde el año 2010, llegó a alcanzar el máximo en 2013, con un 44% de los costes totales del sistema. En aquel ejercicio,

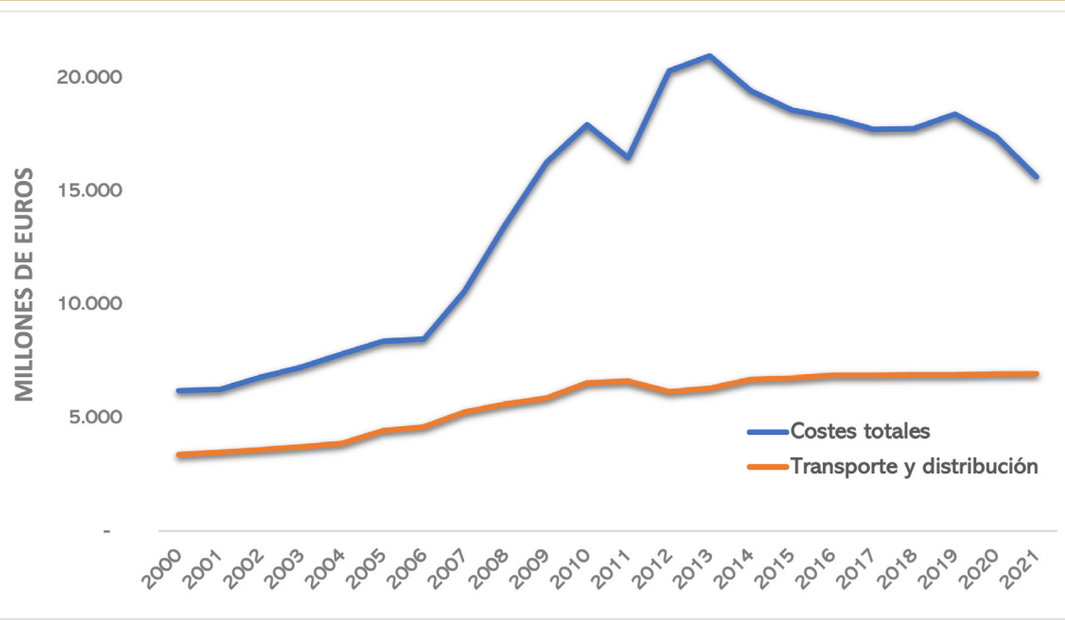

Imagen 8. **Comparación de los costes de transporte y distribución con los costes totales del sistema eléctrico en el periodo 2000-2021**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: Informes sobre las liquidaciones del sector eléctrico (2000-2021).

los españoles pagamos más de 9.300 millones de euros en primas a las energías del Régimen Especial (fundamentalmente energía solar fotovoltaica y eólica).

El Régimen Especial, en el año 2013, produjo 112 TWh de electricidad (un 41% sobre el total de la demanda[8]), recibiendo por ello unas primas correspondientes al 44% de los costes totales del sistema. Este hecho contrasta con los 1.582 millones en el año 2000 para una contribución del 13% del total de la producción eléctrica nacional[9]. Es decir, un incremento en los costes de casi el 500% para conseguir un aumento de 31 puntos en el porcentaje de generación de electricidad.

En la Imagen 9 podemos ver la evolución del importe de las primas al Régimen Especial-RECORE en el periodo 2000-2021. Como podemos observar, el gran crecimiento en el volumen de las primas empieza a partir del año 2007, tras la influencia del Real Decreto 436/2004[6] y, sobre todo, el Real Decreto 661/2007[7] que dispararon la instalación de energías renovables con derecho a recibir primas. Tras el año 2013, se aprecia claramente la influencia de las medidas tomadas con el fin de reducir los costes del sistema, mediante

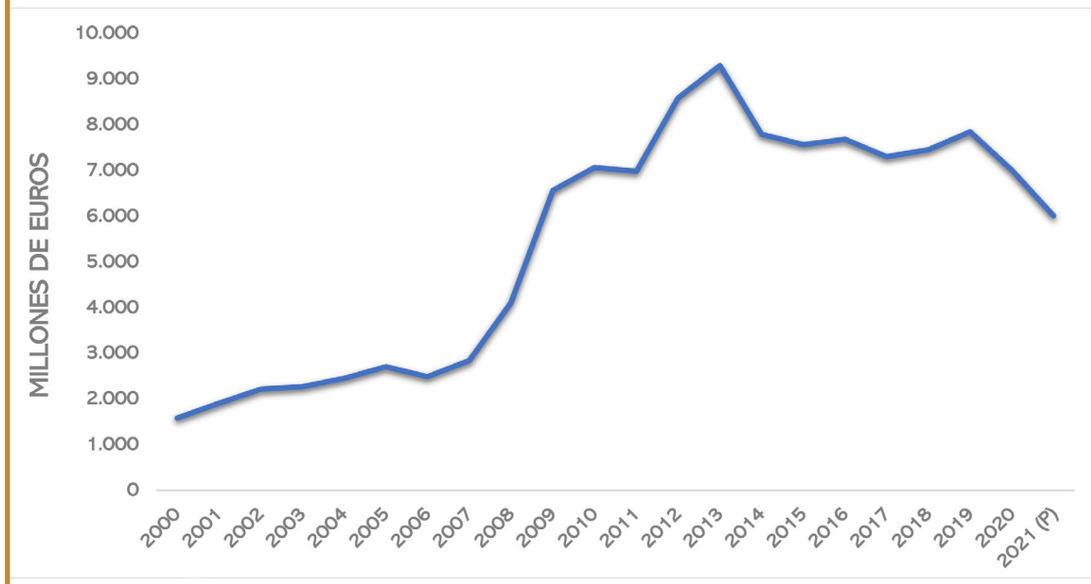

Imagen 9. **Evolución de las primas al Régimen Especial-RECORE de producción eléctrica en el periodo 2000-2021.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: Informes sobre las liquidaciones del sector eléctrico (2000-2021).

el recorte de las primas al Régimen Especial-RECORE. Esto supuso, efectivamente, una reducción apreciable en esta partida, pero provocó una enorme inseguridad jurídica y una batería de denuncias internacionales al modificar las condiciones de inversión con carácter retroactivo.

En estos datos podemos observar cómo destaca el aumento de la contribución de la energía solar fotovoltaica y, en menor medida, de la eólica y la energía solar térmica. Sin embargo, el encarecimiento de los costes del Régimen Especial-RECORE debidos a la energía solar (tanto fotovoltaica como térmica) no se corresponden con las contribuciones que estas tecnologías aportaron al sistema. Por ejemplo, en el año 2014, la energía solar fotovoltaica recibió el 37% del total de las primas y únicamente aportó el 8% de la electricidad del Régimen Especial (el 3% del total de la electricidad en España)[11]. En cambio, la energía eólica produjo el 50% de la electricidad del Régimen Especial (el 19% del total) y recibió el 19% de las primas. El caso de la energía solar térmica es también especialmente llamativo, porque ese año produjo apenas el 5% de la electricidad del Régimen Especial (el 2% del total en España) y recibió el 19% de las primas. Es decir, recibió la misma cantidad de primas que la energía eólica produciendo diez veces menos electricidad.

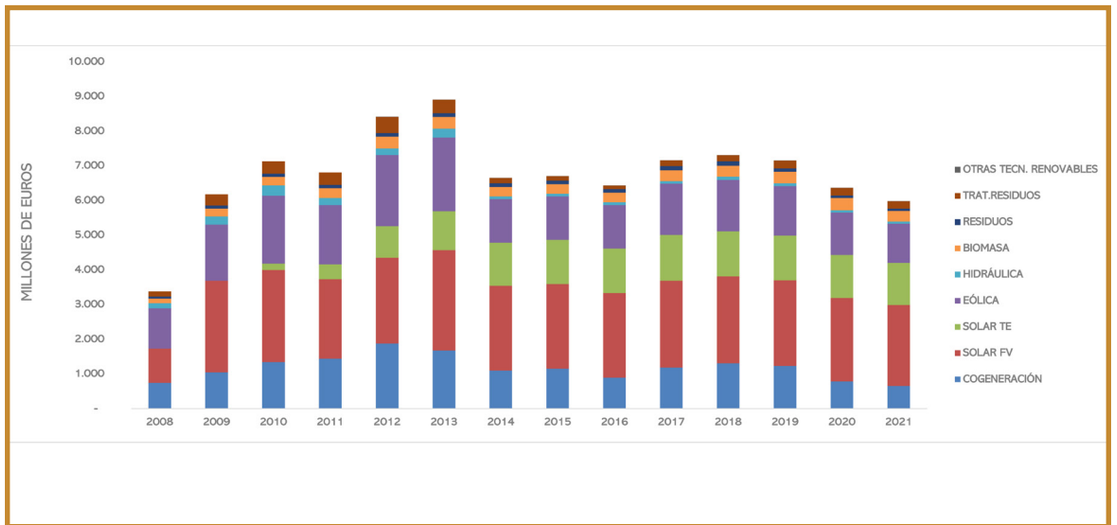

Imagen 10. **Evolución de las primas para las diferentes tecnologías del Régimen Especial-RECORE en el periodo 2008-2021.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe mensual de estadísticas sobre producción de energía eléctrica a partir de renovables, cogeneración y residuos, publicado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en diciembre 2022[10].

La energía solar fotovoltaica ha tenido una impresionante evolución desde entonces. En la actualidad, las nuevas plantas se instalan sin primas a la generación y la potencia instalada ha crecido de manera significativa, contando en la actualidad con casi 19 GW de capacidad de generación. Hay voces que justifican el enorme esfuerzo realizado por los ciudadanos españoles en los últimos quince años con el fin de reducir los costes de las energías renovables para llegar al punto en el que nos encontramos actualmente. Sin embargo, no es menos cierto que otros países que supieron esperar un punto más avanzado de madurez de estas tecnologías están disfrutando en la actualidad de sus bajos costes sin haber tenido que llevar a cabo un ingente esfuerzo de transferencia de rentas de los ciudadanos a los productores de electricidad primada. Sin ir más lejos, en el periodo 2004-2021, las primas al Régimen Especial-RECORE ascendieron a más de 100.000 millones de euros (aproximadamente un 10% del PIB de España).

El caso de Portugal es especialmente paradigmático para nosotros, puesto que ambos países compartimos mercado mayorista de electricidad. Partiendo de este hecho, se aprecia de manera muy evidente que los costes de la política energética española hacen que el precio que los españoles tienen que soportar por la electricidad (antes de impuestos) sea mucho mayor que el que soportan nuestros vecinos. Por ejemplo, en el segundo semestre de 2021 los españoles pagaban la electricidad en sus casas a dieciocho céntimos de euro el kWh mientras que los portugueses lo hacían a menos de doce céntimos. Es decir, a nosotros nos costaba un 50% más caro.

Casi el 50% de los costes regulados del sistema son el resultado de políticas ajenas a la producción, transporte y distribución de energía eléctrica.

3.2.3. Déficit de tarifa. En el sistema eléctrico español, la forma de financiar los costes incluidos en la liquidación de las actividades reguladas por los consumidores es a través de los denominados peajes de acceso, los cargos asociados y otros ingresos establecidos por las Leyes Generales de Presupuestos del Estado.

En un sistema eléctrico saneado, los ingresos deberían ser suficientes para cubrir los costes de las actividades reguladas.

Hasta 2027 no terminaremos de pagar el déficit tarifario acumulado. A 31 de diciembre de 2021, la deuda del sistema equivalía casi al 1% del PIB.

Sin embargo, en la práctica esto no ha sido así por razones fundamentalmente políticas[B]. Hemos visto que, por diversas consideraciones, a lo largo del tiempo se han introducido nuevos costes en el sistema sin que correlativamente se aumentasen los peajes o se estableciesen nuevas fuentes de financiación para dichos costes. La clase política siempre consideró que el **coste político por subir los precios de la electricidad** no debía afrontarse. De este modo, durante años asistimos a unos incrementos de los costes del sistema eléctrico que no se repercutían en el recibo, incurriendo en un déficit creciente que llegó a alcanzar una magnitud insostenible.

Así, desde la entrada en vigor de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico hasta 2001, las diferencias entre los ingresos y costes del sistema no fueron significativas y eran ocasionadas fundamentalmente por errores de previsión debido a la evolución de los precios, algo coyuntural. Sin embargo, a partir de 2004, el déficit de actividades reguladas se origina porque los ingresos regulados fueron inferiores a los costes regulados. Esto ocasionó un déficit estructural en el sistema eléctrico que conocemos como déficit de tarifa.

Este coste tendría una clara implicación de política social e industrial ya que el déficit es el resultado de la decisión política de no trasladar el incremento de los costes regulados en los peajes con el objetivo de no perjudicar la competitividad de las empresas ni de afectar a los consumidores domésticos (ni de pagar el precio político de hacerlo). Así, las diferentes administraciones han mantenido los peajes artificialmente bajos hasta que la situación del sector se volvió insostenible y, ante la posible quiebra del sistema, tuvieron que acometerse las reformas que garantizaran el equilibrio presupuestario y la desaparición del déficit estructural.

Entre las reformas analizadas, en relación con el pago del déficit de tarifa, destaca la creación del Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico (FADE) por el Real Decreto Ley 6/2009[13]. El FADE es el encargado de emitir, con el aval del Estado, los derechos de cobro relativos a los déficits tarifarios reconocidos y pendientes de ceder a terceros. De esta manera, el pago del déficit y de todos los costes financieros asociados al mismo recae en los ciudadanos a través de un incremento de los costes regulados en la tarifa eléctrica. La intervención estatal ocasiona, de nuevo, un incremento artificial de los costes eléctricos por un proceso de tres pasos consecutivos: primero, se introducen en el sistema una serie de partidas que ocasionan un enorme crecimiento de los costes del mismo; segundo, no se repercute esa subida de costes en los ciudadanos por motivos políticos; tercero, cuando el sistema se hace insostenible, no solo tenemos que pagar los costes que no pagamos previamente, sino también los costes financieros de no haberlos pagado en su momento.

De este modo, cuando finalizó el año 2013, teníamos acumulados más de 45.000 millones de euros en déficit tarifario, que no terminaremos de pagar hasta 2027. A 31 de diciembre de 2021, la deuda del sistema eléctrico ascendía a 12.182 millones[14], casi el 1%

Nota B. Si bien es cierto que los ingresos son variables en función del consumo y esto puede dar lugar a un desajuste ingresos-gastos, también es cierto que esto conduciría a oscilaciones déficit-superávit de pequeña magnitud. Se trataría de un problema coyuntural y no de un problema estructural, como fue el déficit de tarifa.

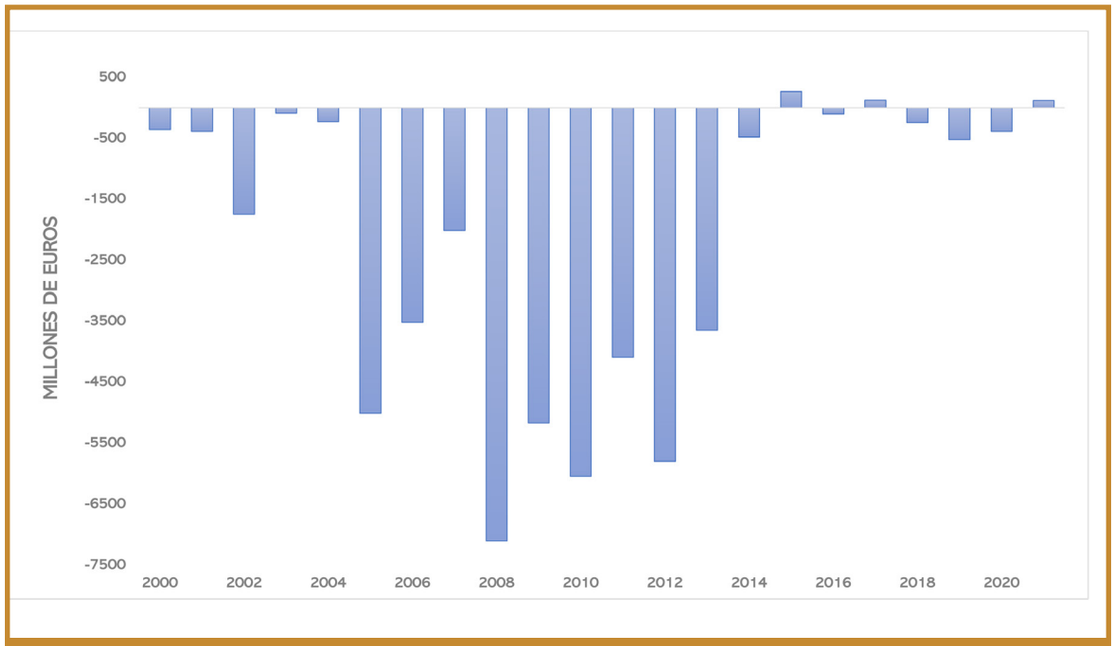

Imagen 11. **Evolución del déficit/superávit del sistema eléctrico en el periodo 2000-2021 en euros constantes de 2021.**

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones definitivas del sector eléctrico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y actualización de precios con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)[12].

del PIB con referencia a ese año. La Imagen 11 refleja la evolución del déficit del sistema eléctrico en el periodo 2000-2021, mientras que la Imagen 12 refleja el déficit de tarifa acumulado en el mismo periodo.

3.2.4. Otros costes del sistema. Además de los anteriores, existen otra serie de costes de menor cuantía que son o han sido repercutidos a los usuarios del sistema en los últimos años: la retribución adicional de los sistemas no peninsulares, los costes por capacidad, el coste del servicio de interrumpibilidad y los costes del operador del mercado, el operador del sistema y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

La retribución adicional de los sistemas no peninsulares son costes destinados a compensar el mayor coste de generación en el exterior de la península debido al menor tamaño que deben tener las centrales y la necesidad de disponer de capacidad de reserva por tratarse de territorios aislados y alejados de la red. Se trata claramente de una decisión política de cohesión territorial con el fin de mantener unas tarifas eléctricas homogéneas en todo el territorio nacional. Sin embargo, este tipo de iniciativas deberían financiarse vía Presupuestos Generales del Estado y no a través del recibo eléctrico. En el periodo 2000-2020, esta partida ascendió a casi 15.000 millones de euros corrientes.

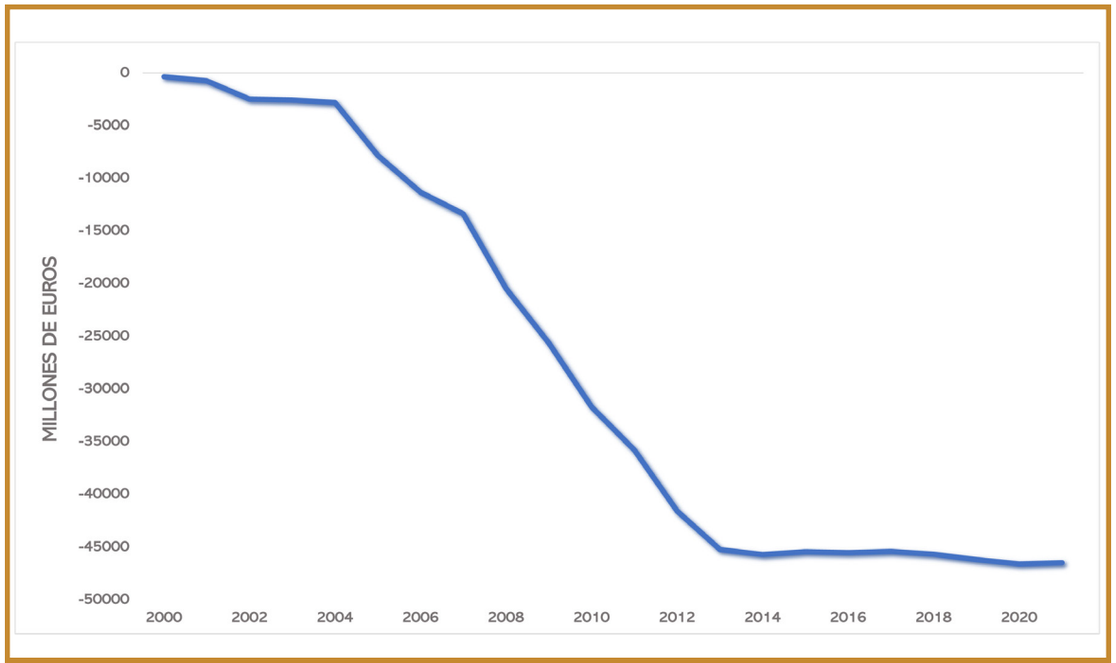

Imagen 12. **Déficit de tarifa acumulado en el periodo 2000-2021 en euros constantes de 2021.**

Fuente: Elaboración propia a partir de las liquidaciones definitivas del sector eléctrico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y actualización de precios con datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)[12].

Los pagos por interrumpibilidad se corresponden con la retribución que percibían algunos grandes consumidores de electricidad que, en respuesta a una orden dada por el operador del sistema, voluntariamente reducen su consumo para mantener el equilibrio entre generación y demanda. Las ordenes podían realizarse tanto por motivos técnicos, es decir, para asegurar el suministro eléctrico en casos, por ejemplo, de alta demanda y baja generación renovable, como por motivos económicos, esto es, si el coste de interrumpir el suministro es menor que el que resulta de aplicar los servicios de ajuste del sistema. Este sistema dejó de tener efecto en el primer semestre de 2020, aun así, en los últimos años, el monto total de esta partida y la de pagos por capacidad ascendió de manera conjunta a casi 4.000 millones de euros corrientes.

Los costes de los pagos por capacidad están destinados a incentivar la instalación de aquellas unidades de generación necesarias para que estén disponibles en momentos de elevada demanda de forma que se garantice la fiabilidad del sistema. La compensación de esta actividad toma la forma de un mecanismo de retribución regulada y complementaria al mercado y permite que exista una potencia instalada superior a la que existiría si las empresas solamente obtuvieran los ingresos procedentes del mercado.

Otra partida adicional que se financiaba con cargo a la tarifa eléctrica era el Plan de Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética de España en el periodo 2004-2012, que superó los 1.150 millones de euros corrientes.

Finalmente, entre los costes del suministro se encontraban hasta 2010 las cantidades percibidas por el Operador del Sistema, el Operador del Mercado por la aplicación de cuotas y las retribuciones fijadas y la tasa de la Comisión Nacional de la Energía. A partir de esa fecha, el Operador

La política de cohesión para mantener tarifas homogéneas en todo el territorio nacional debería financiarse vía Presupuestos Generales, y no a través del recibo eléctrico.

del Mercado se financia a través de los precios cobrados a los generadores que acuden a mercado, mientras que el resto continúa financiándose a través de los precios regulados. En el año 2021 los costes por estos conceptos ascendieron a 20 millones de euros frente a los 59 millones de 2010. En el periodo 2000-2020, el monto total de esta partida se situó en 786 millones de euros corrientes.

4

Tributos del sector eléctrico

El análisis de la fiscalidad que soporta la electricidad en España resulta complejo por la confluencia de tributos estatales con una gran variedad de tributos autonómicos y locales. También porque los tributos del sector eléctrico no solo afectan al consumo de electricidad sino también a otras fases de la cadena de suministro, como la generación o la distribución, que tienen un impacto indirecto en los precios de la electricidad. Además, como hemos visto en el apartado anterior, los precios de la electricidad en España incluyen costes parafiscales que deberían ser considerados en el análisis de la presión fiscal sobre el suministro eléctrico, pues dependen exclusivamente de decisiones políticas.

Conviene aclarar que la presión fiscal sobre el sistema eléctrico se ha visto modificada drásticamente por sucesivas actuaciones legislativas desde mediados del año 2021, debido a la escalada de los precios del gas en los mercados internacionales y la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Sin embargo, todas estas medidas destinadas a aliviar la escalada de precios en el sector energético tienen carácter transitorio y serán eliminadas en el corto-medio plazo para regresar a niveles de presión fiscal mucho más elevados. De este modo, las bajadas del IVA, el Impuesto Especial sobre la Electricidad o la suspensión del impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica son medidas temporales con un horizonte de fin definido y no deben ser consideradas para el análisis a largo plazo del sistema eléctrico español.

Por ello, para tener una visión realista de la presión fiscal que realmente soportamos los ciudadanos, debemos analizar los datos previos a las medidas transitorias tomadas en los

últimos meses. A continuación, se resumen las principales figuras impositivas que afectan al sector eléctrico.

4.1. Tributos de carácter estatal

A nivel estatal, la producción y suministro de energía eléctrica se ve afectada por el Impuesto Especial sobre la Electricidad, el Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, el canon por utilización de aguas continentales para la producción de energía eléctrica, el Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica y el Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. A continuación, se analiza la configuración cada uno de estos tributos. En la clasificación hemos seguido el criterio del Informe Anual de Recaudación Tributaria[C]. Se analiza también la imposición sobre hidrocarburos cuando son utilizados para la generación eléctrica.

El impuesto especial sobre la electricidad es un doble gravamen porque después se le aplica el IVA.

4.1.1. El Impuesto Especial sobre la Electricidad. El Impuesto Especial sobre la Electricidad se configuró legalmente como un impuesto especial de fabricación por la ley 66/1997[7] de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden social, modificando la Ley 38/1992[15] de Impuestos Especiales, como consecuencia de la necesidad de modificar el régimen de financiación del sector minero del carbón y de adaptar la legislación española al régimen comunitario de imposición de productos energéticos. A partir de la Ley 28/2014[16], el Impuesto sobre la Electricidad deja de configurarse como un impuesto sobre la fabricación para pasar a ser un impuesto

Nota C. Según señala el Servicio de Estudios del Registro de Economistas Asesores Fiscales (La fiscalidad ambiental en España, octubre 2019; p, 25): Existen diversas clasificaciones en cuanto a los impuestos ambientales en España. Así, en el Informe para la reforma del sistema tributario español (más conocido como Informe Lagares) se establece una clasificación; en el Informe anual de recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria se incluyen otros y el INE realiza una revisión que tampoco coincide con las anteriores.

especial que grava el consumo de energía eléctrica. De este modo, desde el 1 de enero de 2015, este impuesto se configura como un impuesto especial de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo de electricidad y que grava en fase única la producción, el transporte y la distribución de energía eléctrica a través de su repercusión obligatoria a los consumidores. El hecho imponible del impuesto, es decir, el presupuesto de hecho que origina el nacimiento de la obligación tributaria está constituido por el suministro de electricidad a persona o entidad que la adquiere para su propio consumo y el consumo por el productor de la electricidad generada por él mismo, entendiendo por suministro la entrega de electricidad y la prestación del servicio de peajes de acceso.

Por tanto, al igual que sucede con el resto de los impuestos especiales que recaen sobre el consumo de determinados bienes, el Impuesto Especial sobre la Electricidad supone un doble gravamen sobre el consumo del bien gravado (en este caso, la electricidad), dado que éste está a su vez gravado por el Impuesto sobre el Valor Añadido, en su condición de impuesto general sobre el consumo. De acuerdo con la Ley 38/199215 de Impuestos Especiales: "*Este doble gravamen se justifica en razón a que el consumo de los bienes que son objeto de estos impuestos genera unos costes sociales, no tenidos en cuenta a la hora de fijar sus precios privados, que deben ser sufragados por los consumidores, mediante una imposición específica que grave selectivamente estos consumos, cumpliendo, además de su función recaudatoria, una finalidad extrafiscal como instrumento de las políticas sanitarias, energéticas, de transportes, de medio ambiente, etc.*". Sin embargo, ni el origen de este impuesto ni su configuración parecen alinearse con este objetivo.

Por su configuración, el impuesto especial sobre la electricidad se ve claramente alejado de su pretendido objetivo de eficiencia.

En relación a su origen, de acuerdo a la Exposición de Motivos de la Ley 66/1997[17], esta figura impositiva "*tiene como objetivo básico la obtención de los ingresos necesarios para compensar la supresión del recargo en concepto de "coste específico asignado a la minería del carbón", que gira en la actualidad sobre la facturación eléctrica*".

En relación a la configuración del impuesto, cabe destacar que su base imponible será la que se habría determinado a

El impuesto especial sobre la electricidad no recauda más por el aumento del consumo, sino por el incremento de los cargos asociados que se incluyen en la factura.

efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, excluidas las cuotas del propio Impuesto sobre la Electricidad, para un suministro de energía eléctrica efectuado a título oneroso dentro del territorio de aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido entre personas no vinculadas, conforme a lo establecido en los artículos 78 y 79 de la Ley 37/1992[18] del Impuesto sobre el Valor Añadido y su cuota íntegra se determina, con carácter general, por la aplicación del tipo impositivo del 5,11269632%[D]. Por tanto, observamos que el impuesto se aplica con carácter general al consumo de energía, sin diferenciar el consumo procedente de fuentes de energía emisoras y no emisoras y que, por tanto, se trata de un recargo que opera con carácter general gravando a todas las fuentes de producción de energía eléctrica por igual. Además, el hecho de que la base imponible del impuesto esté formada no sólo por el consumo eléctrico sino también por los peajes de acceso y cargos asociados, que dependen de decisiones políticas y no de decisiones de consumo eléctrico, supone un claro alejamiento de la configuración de este impuesto del supuesto pretendido objeto de eficiencia, pues, el incremento de los cargos asociados de las actividades reguladas influye directamente en el incremento de la base imponible del impuesto y, consecuentemente, en la recaudación a través del mismo sin necesidad de que exista un aumento en el consumo eléctrico.

En la Imagen 13 se muestra la evolución de las cuotas líquidas devengadas por el Impuesto Especial sobre la Electricidad en el periodo 2000-2021. En este gráfico observamos el incremento en la recaudación desde el año 2000, que llega a duplicar su valor a partir del 2008. La disminución en la recaudación de 2021 obedece principalmente a las medidas de carácter temporal aprobadas por el Real Decreto-ley 17/202120 que redujeron el tipo impositivo del impuesto al 0,5%. A pesar de ello, de acuerdo con los datos publicados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la base imponible del impuesto aumentó un 17% en 2021 con respecto al año anterior[E].

Resulta especialmente interesante la comparación de la recaudación de este impuesto con la evolución del consumo total de electricidad en el país, que mostramos en la Imagen 14. Atendiendo a los datos de la gráfica se observa cómo, a partir del año 2005, el crecimiento en la recaudación del impuesto y el crecimiento de la demanda eléctrica se desacoplan. Esto indica claramente que el incremento en la recaudación no está originado por un aumento en el consumo de electricidad, sino por el ensanchamiento de las bases imponibles

Nota D. El Real Decreto-ley 17/2021[19], conforme a su disposición final séptima, que entró en vigor el 16 de septiembre de 2021, redujo con carácter temporal, hasta el 31 de diciembre de 2021, el tipo impositivo del impuesto al 0,5%. Esta medida se ha prorrogado durante el 2022 y 2023 a través del Real Decreto-ley 29/2021 (prorroga hasta el 30 de abril de 2022), el Real Decreto-ley 6/2022 (prorroga hasta el 30 de junio de 2022), Real Decreto-ley 11/2022 (prorroga hasta el 31 de diciembre de 2022) y Real Decreto-ley 20/2022 (prorroga hasta el 31 de diciembre de 2023). Sin embargo, no hay que olvidar que se trata de medidas de carácter temporal que no varían la configuración general del impuesto.

Nota E. La base imponible del Impuesto Especial sobre la Electricidad fue de 30.879 millones de € frente a los 26.194 millones de € de 2020, de acuerdo con el informe anual de recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de 2021 (cuadro 5.6)[19].

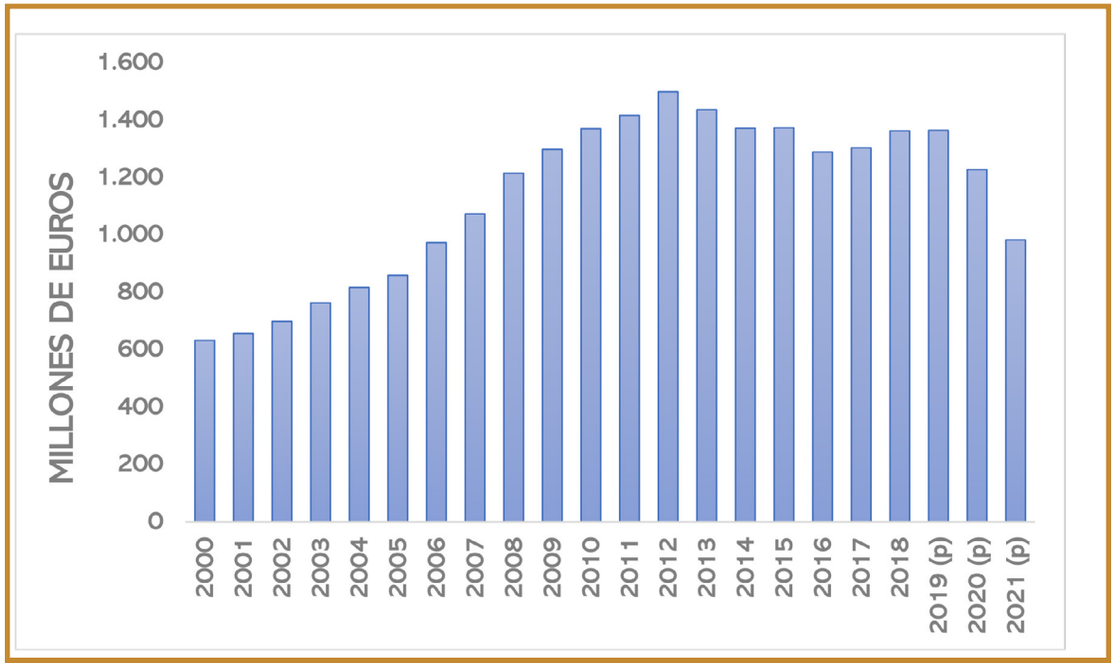

Imagen 13. **Cuantía del Impuesto Especial de la Electricidad devengada anualmente en el periodo 2000-2021.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes Anuales de Recaudación Tributaria[19] publicados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

derivado del incremento de los cargos asociados incluidos en la factura eléctrica. Es decir, decisiones de política energética que han encarecido de manera artificial el recibo eléctrico, actúan también como catalizador para que aumente la recaudación del Impuesto Especial de la Electricidad. Algo que resulta especialmente llamativo, puesto que no hay nada que los consumidores puedan hacer al no depender de su consumo, sino de decisiones políticas.

Conviene volver a mencionar el comportamiento del ejercicio 2021. A pesar de haberse reducido el tipo impositivo en un 90% a partir de septiembre, la recaudación del impuesto únicamente se redujo en un 20% por los aumentos en los precios de la electricidad.

4.1.2. El Impuesto sobre el Valor Añadido. El Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA) está regulado en nuestro ordenamiento jurídico por la ley 37/1992[18] del Impuesto sobre el Valor Añadido. Se trata de un impuesto de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo y que se encuentra armonizado a nivel europeo a través de la Directiva 2006/112/CE del Consejo[21], relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido, que establece un sistema común en la configuración del impuesto que abarca, entre otros aspectos, las reglas de localización de las operaciones a efectos de determinar la sujeción del impuesto, la determinación del hecho imponible y la base imponible o los tipos impositivos y exenciones que pueden aplicarse a las operaciones sujetas al impuesto. El objetivo de esta armonización es, "*conducir a una neutralidad en la competencia, en el sentido de que en el territorio de cada Estado miembro los bienes y servicios de naturaleza análoga soporten la misma carga fiscal, sea cual fuere la longitud de su circuito de producción y distribución*".

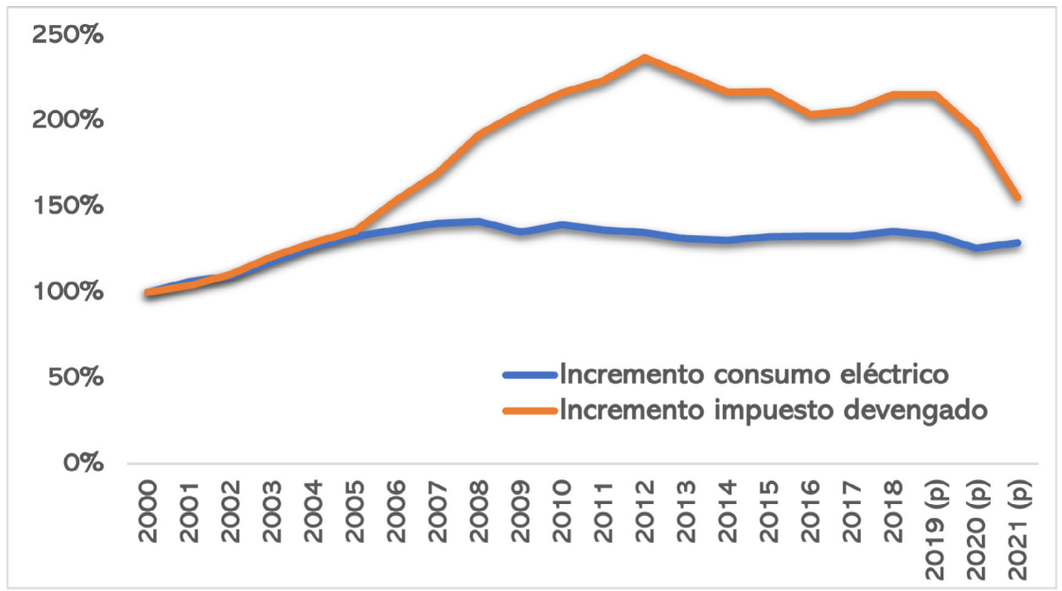

Imagen 14. **Incremento en la producción de electricidad y el IEE devengado en el periodo 2000-2021 (referencia al año 2000).**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes de Recaudación Tributaria[19] publicados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

De acuerdo con las normas anteriores, nuestra legislación grava, a través del IVA, las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por empresarios o profesionales, las adquisiciones intracomunitarias de bienes y las importaciones de bienes de acuerdo con las condiciones y la forma previstas en la ley que regula el mismo. Su hecho imponible lo constituyen, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley del Impuesto, "*las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas en el ámbito espacial del impuesto por empresarios o profesionales a título oneroso, con carácter habitual u ocasional, en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional, incluso si se efectúan en favor de los propios socios, asociados, miembros o partícipes de las entidades que las realicen*".

En lo relativo al consumo de energía, de acuerdo con la legislación española, el consumo de electricidad constituye una entrega de bienes gravada cuando dicho consumo se realiza en el territorio español -con la excepción de Canarias, Ceuta y Melilla que aplican sus impuestos propios y sin perjuicio de las particularidades de los regímenes forales de País Vasco y Navarra. La razón de gravar las entregas de electricidad en el lugar donde se produce efectivamente su consumo y no, como sucede con carácter general, en el lugar donde se produce la entrega del bien, reside en la dificultad para determinar el lugar donde esta entrega se produce efectivamente y con el objetivo de evitar que puedan producirse casos de doble imposición o nula tributación, así como distorsiones en las reglas de la competencia.

Resulta muy cuestionable la inclusión, en la base imponible del IVA, de los cargos asociados al suministro eléctrico.

Las decisiones de consumo de los hogares poco tienen que ver con la base imponible del IVA aplicado a la electricidad, por lo que se quiebra el principio del art. 31 de la Constitución.

De acuerdo con el artículo 78 de la Ley del impuesto, su base imponible la conforman los peajes de acceso y cargos asociados, las tarifas reguladas PVPC y las tarifas de mercado libremente pactadas con los comercializadores por el suministro de energía eléctrica, así como el alquiler de los contadores de medida y el Impuesto Especial sobre la Electricidad.

En relación con el tipo impositivo, a pesar de que la Directiva Europea de IVA permite la aplicación de tipos reducidos a las entregas de electricidad, el tipo impositivo aplicable en España ha sido, hasta las reformas efectuadas a partir de 2021, el tipo general de IVA al 21%. La primera de estas reformas fue la llevada a cabo por el Real Decreto-ley 12/2021[22] que aprobó la aplicación temporal, hasta el 31 de diciembre de 2021, del tipo reducido de IVA al 10%. Posteriormente, esta media fue prorrogada hasta el 30 de abril de 2022 por el Real Decreto-Ley 29/2021[23] y hasta el 30 de junio de 2022 el Real Decreto-ley 6/2022[24]. El Real Decreto-ley 11/2022[25] estableció una rebaja del tipo impositivo aplicable al 5% para los contratos de energía eléctrica cuyo término fijo de potencia no supere los 10 kW, cuando el precio medio mensual del mercado mayorista en el mes anterior al de la facturación haya superado los 45 €/MWh y, con independencia del precio de la electricidad en el mercado mayorista, para los titulares de contratos de suministro de electricidad que sean perceptores del bono social, y tengan reconocida la condición de vulnerable severo o vulnerable severo en riesgo de exclusión social. De nuevo se trataba de una medida de carácter temporal, aplicable hasta 31 de diciembre de 2022 y que ha sido prorrogada hasta 31 de diciembre de 2023 por el Real Decreto-ley 20/2022[26]. Conviene hacer hincapié en lo transitorio de estas medidas y que el IVA volverá a tributar al tipo general del 21% cuando finalicen los efectos de éstas.

Toda esta configuración presenta diversos problemas desde la perspectiva tributaria.

En primer lugar, resulta muy cuestionable la inclusión en la base imponible del impuesto de los cargos asociados al suministro, ya que, como hemos comentado en ocasiones anteriores, estos conceptos dependen de decisiones políticas y no de decisiones de consumo. Este aspecto ha sido cuestionado y resuelto judicialmente por la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2016[27] que justifica la inclusión de los peajes de acceso (que en aquel momento incluían también los conceptos que hoy se denominan cargos asociados) en el artículo 78 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA. Según dicho artículo, la base imponible del impuesto estará constituida "*por el importe total de la contraprestación de las operaciones sujetas al mismo procedente del destinatario o de terceras personas*", en particular, con inclusión en el concepto de contraprestación de "*gastos tales como los relativos a portes y transporte*" que caracteriza como actividades necesarias y accesorias del suministro eléctrico. Sin embargo, como ha quedado de manifiesto a lo largo de este trabajo, los cargos asociados son costes asociados con el sistema que no responden a la actividad propia del suministro sino a políticas territoriales, políticas medioambientales (incentivos a las fuentes de energía del Régimen Especial-RECORE) y de otra índole (pagos por capacidad, etc.). Por lo tanto, la justificación dada por el Tribunal Supremo parece que sólo alcanzaría al concepto actual de peajes de acceso y no a los cargos asociados ya que estos no son ni gastos relativos a los portes y transporte ni actividades necesarias y accesorias al suministro eléctrico. Por otra parte, de acuerdo con los principios constitucionales que deben inspirar nuestro sistema tributario (artículo 31 de la Constitución Española), el IVA debería gravar la capacidad económica del contribuyente, puesta de manifiesto a través del consumo eléctrico. Sin embargo, **las decisiones de consumo de los hogares poco tienen que ver**, entonces, con una parte importante de la base imponible del impuesto por lo que se produciría una quiebra de este principio en lo relativo al consumo de electricidad.

En segundo lugar, la inclusión del Impuesto Especial sobre la Electricidad en la base imponible del IVA supone un doble gravamen para el consumo eléctrico que se justifica, teóricamente, en su finalidad medioambiental. No obstante, ya vimos en el apartado correspondiente cómo el Impuesto

Tenemos una presión fiscal muy elevada sobre el consumo eléctrico, y esto afecta incluso a las necesidades básicas de energía, por lo que se traduce en un aumento de la pobreza energética.

Especial de la Electricidad parece alejarse en su configuración de la pretendida justificación medioambiental que le asiste, presentando un eminente carácter recaudatorio.

En tercer lugar, el hecho de que la aplicación a nivel europeo de tipos reducidos al consumo eléctrico sea potestativa para los Estados Miembros provoca una gran disparidad en los tipos aplicados a los consumos de electricidad por los diferentes Estados Miembros. La Imagen 15 muestra la posición de España en relación con el porcentaje de IVA aplicado al suministro eléctrico respecto al resto de países de la Unión Europea, excluyendo las medidas de carácter temporal tomadas tras la escalada de precios de la electricidad y la invasión de Ucrania, así como las excepciones regionales de Canarias, Ceuta y Melilla.

Todo lo anterior ha conducido a una presión fiscal muy elevada sobre el consumo eléctrico que afecta incluso al nivel de consumo mínimo destinado cubrir necesidades básicas de energía, traduciéndose en un aumento de la pobreza energética. La Imagen 16 muestra la comparación en la evolución de la recaudación de IVA por consumo eléctrico y el propio consumo eléctrico en la totalidad del país. Como podemos observar, el comportamiento es

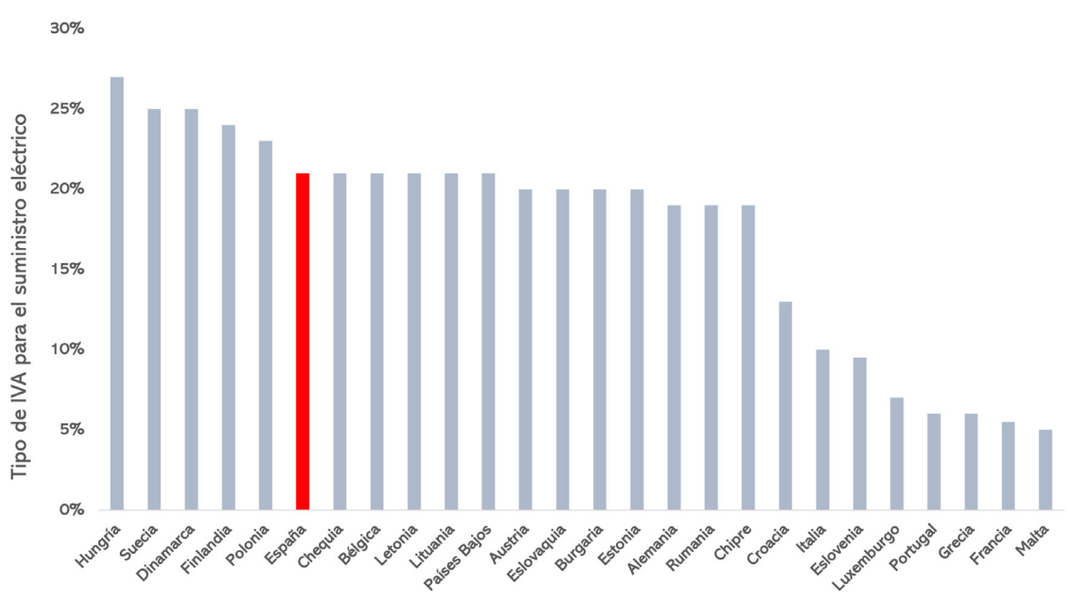

Imagen 15. **Tipo de IVA para el suministro eléctrico para los distintos países de la Unión Europea con anterioridad a las medidas tomadas por los altos precios de la electricidad y la invasión de Ucrania.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.

análogo al ya discutido en el caso del Impuesto Especial de Electricidad. El desacoplamiento entre consumo e IVA soportado pone de manifiesto, nuevamente, el incremento de los costes del sistema eléctrico por razones exclusivamente políticas, algo ante lo que los consumidores tienen nulo margen de acción.

Mientras que el consumo de electricidad en el año 2019 se había incrementado un 33% respecto al año 2000 (235.429 28 frente a 176.9129 millones de kWh), la recaudación del IVA por el consumo de electricidad aumentó un 211% en el mismo periodo (6.477 millones de euros del año 2021 frente a los 2.084 millones de euros del 2000). Estas diferencias se deben al incremento de las bases imponibles por los precios de la electricidad (que incluye el precio del mercado y también los peajes de acceso y cargos asociados) y al incremento de los tipos impositivos entre 2010 y 2012. En este sentido, se observa la disminución de la recaudación en el 2020 —debido a la bajada de consumo por la pandemia COVID— y en 2021 debido a la reducción temporal del tipo impositivo del 21% al 10% que se aplicó con efecto desde el 26 de junio de dicho año.

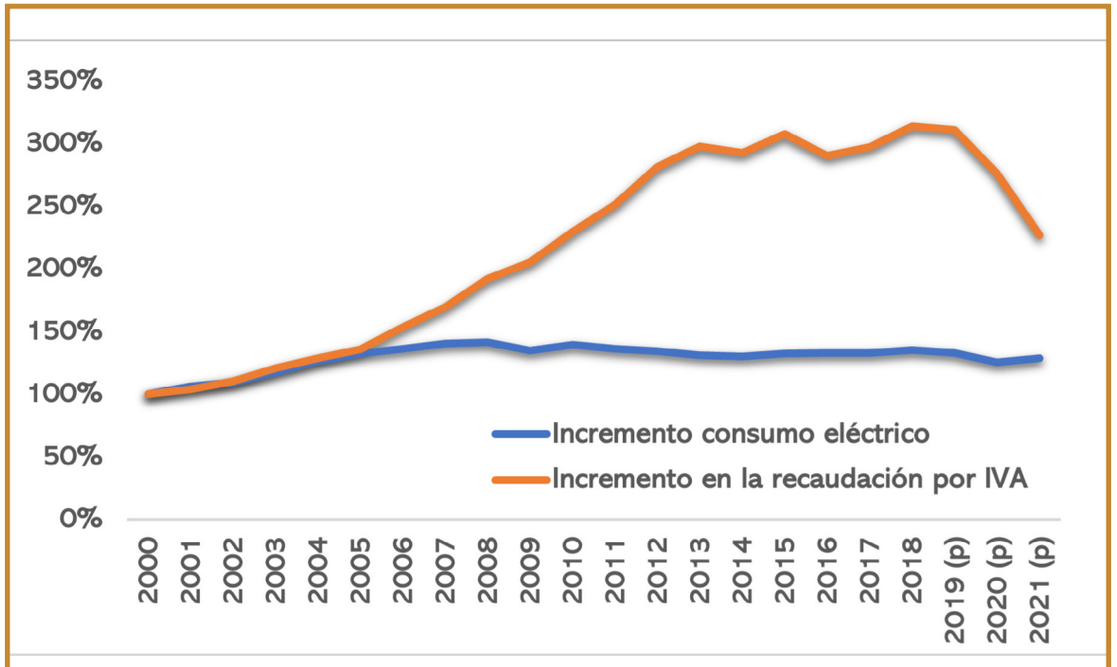

Imagen 16. **Incrementos en el consumo de electricidad y en la recaudación de IVA en el periodo 2000-2021 (referencia año 2000).**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes de Recaudación Tributaria[19] publicados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

4.1.3. Impuestos medioambientales de carácter estatal. Los impuestos medioambientales fueron creados por la Ley 15/20125, de Medidas Fiscales para la sostenibilidad energética. Se configuran como impuestos directos y de naturaleza real que gravan determinadas actividades de producción de energía tomando como objeto de gravamen la producción misma del producto (electricidad) o de los residuos generados en dicha producción (energía nucleoeléctrica). La recaudación total de estos impuestos medioambientales fue en 2020 de 1.480 millones, siendo el Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, la figura que más ingresos aporta, con 1.193 millones (un 81% del total). La recaudación por el impuesto a la producción de combustible nuclear gastado y residuos fue de 278 millones y del almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos fue de ocho millones.

La evolución de estos ingresos es irregular, al depender del precio de la producción de la electricidad en los mercados mayoristas, como podemos ver en la Imagen 17, donde se muestra la evolución en la recaudación de estos impuestos desde su año de creación. En el año 2021 hay una bajada significativa en la recaudación, debido a la suspensión temporal

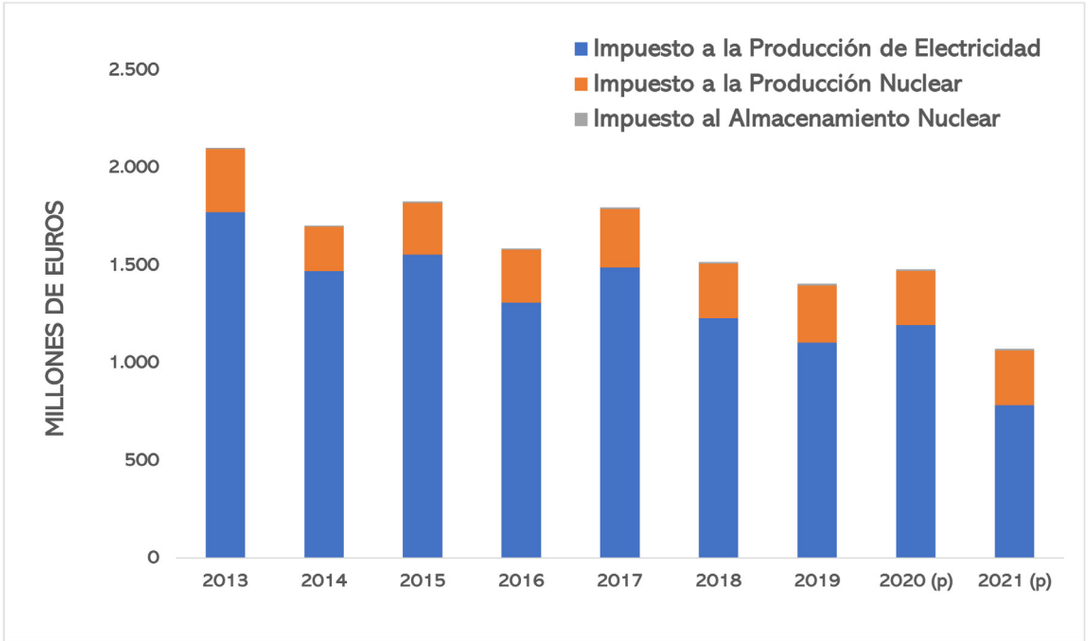

Imagen 17. **Evolución de la recaudación de los impuestos medioambientales de la Ley 15/2012.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del informe de recaudación tributaria publicados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (2022).

del impuesto sobre el valor de la producción de electricidad para tratar de paliar la subida en el precio final de la electricidad a los consumidores.

A continuación, analizamos de manera independiente cada uno de los impuestos "medioambientales".

Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica. Se estableció a partir de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas para la sostenibilidad energética con el fin primordial de reducir el déficit tarifario del sector eléctrico. A pesar de la pretendida justificación medioambiental del impuesto, éste presenta un carácter **esencialmente recaudatorio** ya que, como se verá a continuación, ni el hecho imponible, ni la base imponible, ni el tipo impositivo del impuesto discriminan en función de criterios ambientales como la capacidad contaminante de la tecnología utilizada.

Es un tributo de carácter directo y naturaleza real. El hecho imponible está constituido por la producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica medida en barras de central, incluidos el sistema eléctrico peninsular y los territorios insulares y extrapeninsulares, tanto en instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen ordinario como a las instalaciones de producción de energía eléctrica en Régimen Especial-RECORE.

El artículo 6 define la base imponible del impuesto como el importe total que corresponda percibir al contribuyente por la producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 14.5 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, los conceptos a incorporar en la base imposible son los siguientes:

- La energía eléctrica negociada a través de los mercados diario e intradiario o de los mercados de contratación bilateral o física o a plazo.

La evolución de los ingresos por los impuestos ambientales es irregular, al depender del precio de la producción de la electricidad en los mercados mayoristas.

El impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica presenta un carácter meramente recaudatorio, ajeno a la capacidad contaminante que tenga la tecnología empleada.

- Los servicios de ajuste.
- La retribución en concepto de mecanismo de capacidad.
- La retribución para hacer frente a las diferencias entre los costes de inversión y de producción de energía eléctrica desarrollada por los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares.
- La retribución específica para la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos.

Además, de acuerdo con las Consultas de la Dirección General de Tributos V1602-1329 y V1640-13[30], los conceptos concretos que deben incluirse en la base imponible del impuesto son los siguientes:

- Por capacidad, estructurados en torno a dos incentivos, el de inversión, orientado a promover la entrada de nueva capacidad en el sistema, y el de disponibilidad, orientado a promover la disponibilidad de la capacidad.
- Los pagos por garantía de potencia.
- Los pagos por prestación de servicios de ajuste del sistema: reserva de potencia adicional a subir y reserva secundaria.
- El complemento por energía reactiva: se trata de un incentivo retributivo que tiene como finalidad potenciar las mejores condiciones de entrega conforme a determinados requerimientos de calidad del suministro eléctrico. Supone un incremento de la cuantía del ingreso percibido.
- El complemento por eficiencia: este complemento lo perciben las instalaciones del Régimen Especial-RECORE que acrediten, en cualquier caso, un rendimiento eléctrico equivalente superior al mínimo, por tipo de tecnología y de combustible. Se aplica sólo sobre la energía cedida al sistema a través de la red de transporte o distribución.
- El complemento por continuidad de suministro frente a huecos de tensión: está dirigido a instalaciones eólicas que cuenten con los equipos técnicos necesarios para contribuir a la continuidad de suministro frente a los huecos de tensión. Al igual que el anterior se aplica en función de la energía cedida al sistema a través de la red de transporte o distribución.

Este impuesto grava la magnitud de las retribuciones económicas percibidas por el sujeto pasivo por la actividad de producción e incorporación de energía eléctrica al sistema y, por tanto, el importe de estos ingresos no debe minorarse por los costes en que se ha incurrido en el ejercicio de esta actividad.

Sin embargo puede haber partidas que no responden a los gastos propios para obtener los ingresos sino que pueden ser considerados como un menor importe de la facturación de la liquidación, y así pueden minorar la base imponible tanto las penalizaciones exigibles por la normativa sectorial por incumplimiento de las condiciones fijadas de calidad y seguridad requeridas para el suministro de energía eléctrica, siempre que se refieran a incumplimientos relacionados con retribuciones que formen parte de la base imponible, por ejemplo, la penalización por energía reactiva o por incumplimiento de la reserva adicional comprometida, como los “costes de los desvíos entre generación y consumo”, originados por las diferencias entre la producción real y la prevista al tener la consideración de un menor importe de la energía eléctrica realmente entregada al sistema en los procesos de liquidación de sus energías.

Los complementos por eficiencia y por continuidad del suministro se aplican en función de la energía cedida al sistema a través de la red de transporte o distribución.

El gobierno tuvo que desarrollar hasta seis Reales Decretos-ley para gestionar el impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica.

Según ha aclarado la Consulta Vinculante de la Dirección General de Tributos de V1639-13[31] el importe total significa las entradas brutas de ingresos surgidos en el curso de la actividad de producción e incorporación de la energía eléctrica al sistema eléctrico, recibidos o por recibir por el contribuyente excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido que es objeto de repercusión.

El impuesto se devenga el último día del período impositivo, el cual coincide con el año natural. El tipo impositivo es del 7% y desde su entrada en vigor hasta el ejercicio 2021 el impuesto ha recaudado 11.901 millones de euros.

Han existido intervalos temporales en los que se exoneró a los productores de electricidad del pago de este impuesto de forma transitoria, con el objetivo de paliar el impacto del alza del precio de la electricidad sobre los consumidores. Esta medida se llevó a cabo durante el último trimestre de 2018 y primero de 2019, durante el tercer y cuarto trimestre de 2021 y durante todo el año 2022 a través del Real Decreto-ley 15/2018, Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, el Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, el Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo y el Real Decreto-ley 11/2022 de 25 de junio. Los efectos de estas medidas se pueden apreciar en la Imagen 17.

Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica. Es es un tributo directo y de naturaleza real. El impuesto grava la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica. El hecho imponible distingue entre la producción de combustible nuclear gastado resultante de cada reactor nuclear y la producción de

residuos radiactivos resultantes de los procesos de generación de energía nucleoeléctrica.

En el caso del combustible gastado la base imponible del impuesto está constituida por los kilogramos de metal pesado contenidos en el combustible nuclear gastado entendiéndose como metal pesado el uranio y el plutonio en el contenido, determinada para cada reactor nuclear del que se extraiga dicho combustible. Sobre la base imponible se aplicará un tipo único de 2.190 € por kg de metal pesado. En este supuesto, el periodo impositivo coincidirá con el ciclo de operación de cada reactor, de modo, que cada contribuyente tendrá tantos periodos impositivos como reactores. El devengo se produce el último día del periodo impositivo excepto en el caso de cese de esta actividad en cuyo caso se produce con el cese.

Tratándose del caso de residuos, la base imponible está constituida por los metros cúbicos de residuos radiactivos de media, baja y muy baja actividad producidos que hayan sido acondicionados para su almacenamiento con carácter temporal en el propio emplazamiento de la instalación. Se aplicará un tipo impositivo de 6.000 € por metro cúbico de residuo radiactivo de baja o media actividad, o de 1.000 € por metro cúbico para los de muy baja actividad. La base imponible se determinará para cada instalación en la que se realicen las actividades mencionadas.

El periodo impositivo, en este caso, coincide con el año natural y el tributo se devenga el último día del periodo, salvo en el caso del cese de las actividades, en cuyo caso el devengo se producirá en tal momento. La autoliquidación en este impuesto se realizará dentro de los veinte primeros días naturales del mes siguiente a la conclusión de cada periodo impositivo.

Tiene la condición de sujeto pasivo a título de contribuyente las personas físicas, jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica referidas en el art.

Los impuestos que gravan la energía nuclear están duplicados con los que ya pagan las centrales nucleares a través de la Tasa ENRESA.

35.4 LGT que, por la realización de las actividades señaladas, generen los residuos citados. A este respecto, serán considerados responsables solidarios de la deuda tributaria del impuesto los propietarios de las instalaciones nucleares que realicen el hecho imponible cuando no coincidan con quienes lo exploten.

Desde la creación de este impuesto, en el año 2012, ha recaudado 2.422 millones de euros.

La base imponible del impuesto sobre el combustible nuclear gastado se basa en tres criterios técnicos de peso y volumen.

Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. Es un impuesto directo y naturaleza real. Según el artículo 22 de la ley del impuesto, constituye la base imponible:

1. La diferencia entre el peso del metal pesado contenido en el combustible nuclear gastado almacenado a la finalización y al inicio del período impositivo, expresado en kilogramos.
2. La diferencia entre el volumen de residuos radiactivos de alta actividad, distintos del combustible nuclear gastado, o de media actividad y vida larga, almacenados a la finalización y al inicio del período impositivo, expresado en metros cúbicos.
3. El volumen de residuos radiactivos de media actividad no incluidos en el apartado b), y de baja o muy baja actividad, introducidos en la instalación para su almacenamiento durante el período impositivo, expresado en metros cúbicos.

La ley establece que la base imponible se determinará para cada instalación en la que se realicen las actividades que constituyen el hecho imponible.

La cuota tributaria (artículo 24) será el resultado de aplicar a la base imponible, o a la base liquidable de acuerdo con lo establecido en el artículo 23, los siguientes tipos impositivos:

1. En el almacenamiento de combustible gastado a que se refiere el apartado 1.a) del artículo 22, el tipo será de 70 € por kilogramo de metal pesado.
2. En el almacenamiento de residuos radiactivos a que se refiere el apartado 1.b) del artículo 22, el tipo será de 30.000 € por metro cúbico de residuo radiactivo.
3. En el almacenamiento de residuos radiactivos a que se refiere el apartado 1.c) del artículo 22: el tipo será de 10.000 € por metro cúbico para residuos radiactivos de baja y media actividad y de 2.000 € por metro cúbico para residuos radiactivos de muy baja actividad.

El período impositivo coincidirá con el año natural, salvo en el supuesto de cese del contribuyente en el desarrollo de las actividades que constituye el hecho imponible, en cuyo caso finalizará en el día en que se entienda producido dicho cese. El impuesto se devengará el último día del período impositivo.

Los contribuyentes estarán obligados a autoliquidar el impuesto e ingresar la cuota resultante en el plazo de los primeros 20 días naturales siguientes al devengo del impuesto, de acuerdo con las normas y modelos que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La ley establece la obligación de efectuar pagos fraccionados a cuenta de la liquidación correspondiente al periodo impositivo en curso.

Desde la creación de este impuesto, en el año 2012, ha recaudado 71 millones de euros.

Los impuestos ambientales a la energía nuclear no siguen, en realidad, ningún criterio de medio ambiente y son puramente recaudatorios.

Canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica. Este canon fue establecido por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. Hasta entonces el texto refundido de la Ley

de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio establecía que el canon de utilización se aplicaba sólo a la ocupación, utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico de los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas y de los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos. La nueva regulación incluye en la definición de este canon el uso de aguas continentales, de los acuíferos y de las aguas procedentes de la desalación de agua de mar.

El hecho imponible lo constituye la utilización y aprovechamiento de aguas continentales para la producción de energía eléctrica en barras de central, declarándose exentos los aprovechamientos hidroeléctricos explotados por la Administración competente para la gestión del dominio público hidráulico.

El canon de utilización grava el uso de las aguas continentales para la producción eléctrica.

El devengo del canon se producirá con el otorgamiento inicial y el mantenimiento anual de la concesión hidroeléctrica y será exigible en la cuantía que corresponda y en los plazos que se señalen en las condiciones de dicha concesión o autorización.

Este canon es el 25,5% del valor económico de la energía hidroeléctrica producida y medida en barras de central en cada período impositivo anual.

Están obligados al pago los concesionarios de las respectivas concesiones hidroeléctricas o los sujetos que se subroguen en el lugar de aquellos.

El canon se reducirá en un 90% para las instalaciones hidroeléctricas de potencia igual o inferior a 50 MW, y para las instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología hidráulica de bombeo y potencia superior a 50 MW, y en la forma que reglamentariamente se determine para aquellas producciones o instalaciones que se deban incentivar por motivos de política energética general.

La gestión y recaudación del canon corresponderá al Organismo de cuenca competente o bien a la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél. El 2% del canon recaudado será considerado un ingreso del organismo de cuenca, y el 98% restante será ingresado en el Tesoro Público por el organismo recaudador.

4.1.4. Céntimo verde al uso del gas natural y fuel para la generación eléctrica. El céntimo verde es el nombre cotidiano que se da al Impuesto sobre Hidrocarburos aprobado por la Ley 38/1992[15], de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales. Es un impuesto indirecto que recae sobre el consumo de cualquier hidrocarburo utilizado como combustible o carburante y sobre el consumo de cualquier producto utilizado como carburante. El impuesto grava en fase única, la fabricación e importación de estos productos. Su ámbito objetivo viene definido en el artículo 46 de la Ley que define que se entiende por hidrocarburos y que comprende, entre otros, la gasolina, el gasóleo y, con mayor relevancia para el sector eléctrico, el gas natural.

El llamado céntimo verde grava en fase única la fabricación e importación de los hidrocarburos.

La Ley 15/2012[32], de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, suprimió la exención que, hasta 1 de enero de 2013, se aplicaba sobre todos los productos utilizados en la actividad de producción de electricidad en centrales eléctricas o a la cogeneración de electricidad y calor en centrales combinadas o a su autoconsumo en las instalaciones donde se hayan generado.

La recaudación promedio del Impuesto sobre Hidrocarburos asociado al sector eléctrico se situó por encima de los 400 millones de € anuales del 2012 al 2018, situándose por debajo de los 200 millones de euros desde entonces, gracias a las medidas tomadas en el Real Decreto-ley 15/201833, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

4.1.5. Impuesto Especial sobre el Carbón. El Impuesto Especial sobre el Carbón recae sobre la puesta a consumo de carbón en todo el territorio español, excepto en la Comunidad Autónoma de Canarias y en las ciudades de Ceuta y Melilla.

Tienen la consideración de puesta a consumo las siguientes operaciones:

a) La primera venta o entrega de carbón efectuada en el ámbito territorial tras la producción o extracción, importación o adquisición intracomunitaria de carbón. Tienen, asimismo, la consideración de primera venta o entrega las ventas o entregas subsiguientes que realicen los empresarios que destinen el carbón a su reventa y les haya sido aplicable al adquirirlo la exención que regula la Ley.

b) El autoconsumo de carbón. A estos efectos se considera autoconsumo la utilización o consumo del carbón realizado por los productores o extractores, importadores, adquirentes intracomunitarios o empresarios.

El impuesto especial al carbón afecta tanto a los productores o extractores como a los importadores.

Son sujetos pasivos del impuesto los productores o extractores, importadores o adquirentes intracomunitarios de carbón y los empresarios revendedores que realicen las ventas o entregas o las operaciones de autoconsumo sujetas al impuesto.

Con carácter general el devengo del impuesto se produce en el momento de la puesta del carbón a disposición de los adquirentes o, en su caso, en el de su autoconsumo. En los supuestos en que se presume la puesta a punto ante la falta de justificación del destino dado al carbón, el impuesto se devenga en el momento en que se constate tal falta.

La base imponible del impuesto está constituida por el poder energético del carbón objeto de las operaciones sujetas, expresado en gigajulios (GJ). La determinación de la base imponible se efectúa en régimen de estimación directa.

El tipo de gravamen aplicable es de 0,15 € por GJ para el carbón destinado a usos con fines profesionales siempre que no se utilice en procesos de cogeneración y generación directa o indirecta de energía eléctrica y 0,65 € por GJ para el resto de usos.

Los sujetos pasivos deben, en su caso, repercutir el importe de las cuotas devengadas sobre los adquirentes de carbón, y estos quedan obligados a soportarlas.

Cuando con arreglo a la normativa vigente la operación gravada deba documentarse en factura o documento equivalente, la repercusión de las cuotas devengadas se efectúa en dicho documento separadamente del resto de conceptos comprendidos en ella. Cuando se trate de operaciones no sujetas o exentas, se menciona dicha circunstancia en el referido documento, con indicación del precepto de la Ley en que se basa la aplicación de tal beneficio.

La recaudación de este impuesto desde su creación en 2012 asciende a 1.736 millones de euros.

4.2. Tributos de carácter autonómico (régimen común)

También las comunidades autónomas han decidido gravar la electricidad de diversas maneras.

La potestad tributaria de las Comunidades Autónomas se establece en el artículo 133.2 de la Constitución española que reconoce que las autonomías podrán establecer y exigir sus propios tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes y en el artículo 157.1.b que señala como una de las fuentes de recursos de las Comunidades Autónomas "*sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales*". Esta potestad se desarrolla en los artículos 4 y siguientes de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA). Ahora bien, la LOFCA en sus artículos 6.2 y 3 y artículo 9, establece límites a la potestad tributaria autonómica en relación con el sistema tributario estatal y local impidiendo que las CCAA puedan crear tributos propios sobre hechos imponibles ya gravados por el Estado o por los entes locales. Asimismo, impone a los tributos propios autonómicos otros límites derivados de principios como el de territorialidad y el de libre circulación de personas, mercancías y servicios. Por lo tanto, en la práctica, la potestad tributaria de las Comunidades de Autónomas se ha visto muy limitada, ya que en la actualidad el Estado grava las principales manifestaciones de renta a través del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Valor añadido, Impuesto Especial sobre la Electricidad, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Pa-

trimoniales y Actos Jurídicos Documentados y los Impuestos Especiales. Esto ha provocado que, para cubrir sus necesidades financieras, las Comunidades Autónomas hayan ejercido su potestad tributaria en el ámbito medioambiental por ser una de las tradicionalmente menos ocupadas por el Estado y las Entidades Locales y no como resultado de una verdadera planificación fiscal. De hecho, en el 2021, las autonomías recaudaron en total 2.297 millones de euros por tributos propios, de los cuales, 2.028 millones de € (88%) correspondían a tributos medioambientales o aparentemente medioambientales. De ellos, 945 millones de euros correspondían a tributos que afectan al sector eléctrico. La Imagen 17 muestra la recaudación, en 2021, de los tributos propios que afectan al sector eléctrico recaudados por las Comunidades Autónomas.

A lo anterior hay que añadir que la creación de impuestos propios ambientales a nivel autonómico no se ha realizado de forma coordinada entre las diferentes Comunidades Autónomas o en el marco de un programa estatal, lo cual ha derivado en la aplicación de impuestos desiguales entre Comunidades Autónomas. Teniendo en cuenta la diversidad y heterogeneidad en la definición de los hechos imponibles de estos tributos, hemos considerado únicamente los tributos en cuyo hecho imponible afectaba al sector eléctrico.

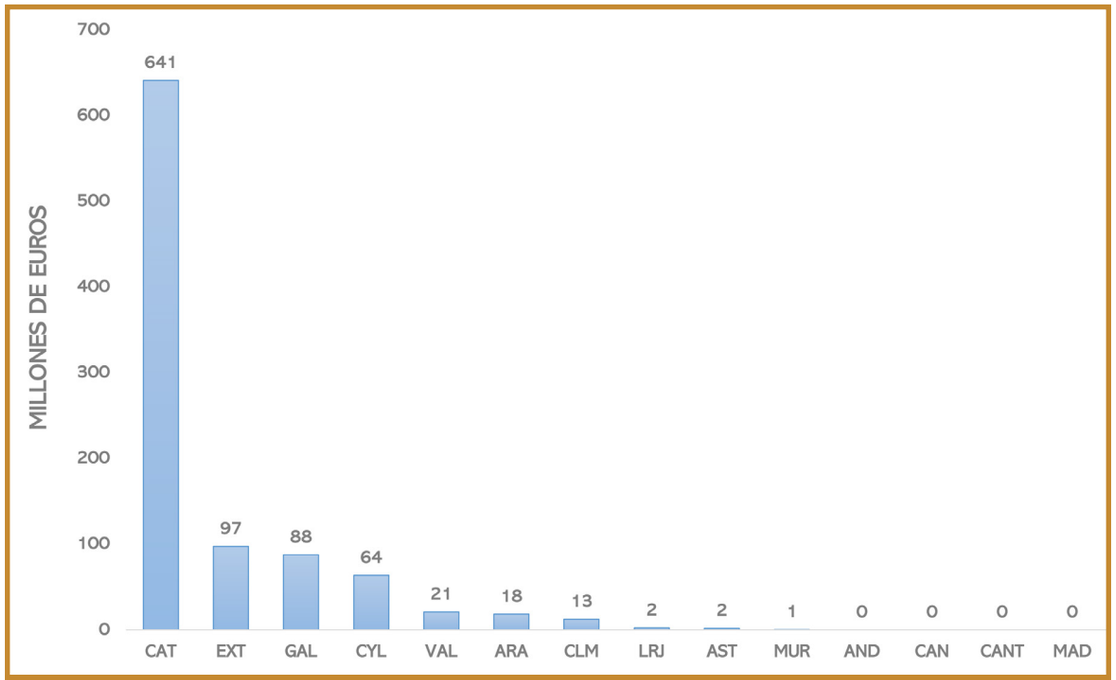

Imagen 18. **Recaudación de tributos propios relacionados con el sector eléctrico por parte de las Comunidades Autónomas.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los Datos de la Secretaría General de la Financiación Autonómica y Local (2022)[34].

Asimismo, dentro de esta disparidad podemos destacar las siguientes categorías dentro de los tributos que afectan al sector eléctrico:

- Cánones eólicos: gravan la afección y los impactos adversos sobre el medio natural y el territorio que produce la instalación de aerogeneradores destinados a la producción de energía eléctrica en los parques eólicos.
- Canon fotovoltaico: grava la implantación en suelo rústico de parques fotovoltaicos para la generación de energía eléctrica y la evacuación de dicha energía generada a la red.
- Tributos que gravan el uso y el aprovechamiento del dominio público hidráulico: gravan el daño ambiental causado por determinados usos y aprovechamiento del agua embalsada.
- Impuestos sobre instalaciones que inciden en el medioambiente: gravan la incidencia y el deterioro que ocasiona la realización de las actividades de producción y transporte de electricidad. Dentro de esta categoría encontramos impuestos que gravan de modo particular la producción de energía termonuclear y el almacenamiento de residuos nucleares. La mayoría de estos tributos han sido dejados sin efecto o declarados inconstitucionales por recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado. Este ha sido el caso, por ejemplo, de los hechos imponibles del impuesto sobre instalaciones que incidían en el medioambiente que gravaban la producción termonuclear de energía eléctrica" y "almacenamiento de residuos radiactivos" en Castilla-La Mancha (declarado inconstitucional por la STC 60/2013, de 13 de marzo) o del impuesto sobre depósito de residuos radiactivos en la Comunidad Autónoma de Andalucía (dejado sin efecto por la ley

Las comunidades autónomas, al imponer tributos adicionales sobre la energía, han dado lugar a situaciones de doble imposición, incentivos contradictorios y otros problemas.

7/2013, de 23 de diciembre). Sin embargo, esto no ha sido así en la Comunidad Autónoma de Cataluña donde la Ley 7/2013, de 23 de diciembre, estableció un impuesto que grava las actividades de producción, almacenaje o transformación de energía eléctrica principalmente de origen nuclear[F].

- Impuestos sobre el impacto visual producido por los elementos de suministro de energía eléctrica.

Las políticas autonómicas han llevado a establecer gravámenes a tecnologías que al mismo tiempo se encontraban primadas por el Estado.

Los principales problemas que plantean estos tributos es la coincidencia de hechos imponibles con otros similares a los gravados por el Estado, la configuración dispar de los tributos entre las diferentes Comunidades Autónomas, el establecimiento de gravámenes a tecnologías primadas por el Estado, el establecimiento de gravámenes específicos a fuentes de energía no emisoras y su escasa potencia recaudatoria, si los comparamos con los tributos estatales. Las consecuencias de todo lo anterior son la existencia de supuestos de doble tributación, la ruptura del principio de unidad de mercado, el establecimiento de incentivos medioambientales contradictorios hacia determinadas fuentes de energía y la quiebra del principio de generalidad en el reparto de la carga tributaria sin aparente justificación.

4.3. Tributos de carácter autonómico (régimen foral)

Para el análisis de este trabajo, no hemos considerado los regímenes tributarios forales del País Vasco y Navarra. Estos territorios se caracterizan por tener la potestad para mantener, establecer y regular su régimen tributario, dentro de ciertos límites como son los de atender a la estructura general impositiva del Estado y la colaboración y coordinación con Estado en la aplicación de sus respectivos regímenes tributarios.

Nota F. A pesar de la definición genérica del hecho imponible, la ley establece como supuestos de no sujeción la generación en instalaciones de energía solar, eólica, hidráulica, resto de renovables, instalaciones que utilizan como combustible principal la biomasa o el biogás o la producción en instalaciones de cogeneración de alta eficiencia.

En el caso particular de los tributos que afectan al sector eléctrico, en la normativa foral nos encontramos, por tanto, con la misma estructura que en el caso de los impuestos estatales. No obstante, la recaudación de estos impuestos queda en poder de dichos territorios y, por su parte, la Comunidad Autónoma contribuye a la financiación de las cargas generales del Estado a través de una cantidad (el “cupo” del País Vasco y la "aportación” de Navarra).

4.4. Tributos de carácter local

El último nivel de imposición al sector eléctrico lo encontramos en el ámbito local. Dentro de este grupo encontramos principalmente la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público municipal.

Las empresas suministradoras de servicios mediante redes emplean el dominio público local. Este uso especial se ha considerado hecho imponible de la tasa por uso o aprovechamiento especial de dominio público. El hecho imponible viene determinado por el aprovechamiento del suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas por empresas eléctricas que presten servicio de suministro a la generalidad o a una parte importante del vecindario. Están sujetas todas las empresas comercializadoras, sean o no titulares de las respectivas redes de suministro. La base imponible de esta tasa consiste en ingresos brutos procedentes de la facturación que la empresa obtenga en el término municipal y el tipo se sitúa en el 1,5%. En el ejercicio 2021 la recaudación fue de 463 millones de euros.

Uno de los problemas ocasionados por la tributación autonómica en materia de energía es la ruptura de la unidad de mercado.

5

Presión fiscal sobre el suministro eléctrico

A nivel estatal, el consumo de electricidad en España está gravado con el Impuesto del Valor Añadido y el Impuesto Especial sobre la Electricidad[G]. Además, la generación eléctrica está gravada con el Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica al 7%[H]. A estos hay que añadir otros tributos que afectan a los productores eléctricos, como son los impuestos a la producción y al almacenamiento de residuos nucleares, el impuesto sobre hidrocarburos, el canon hidráulico, el impuesto al carbón o la tasa ENRESA.

En la Tabla 1 mostramos el desglose de los tributos del sistema eléctrico en el ejercicio 2021. A nivel autonómico nos encontramos con figuras impositivas de configuración muy amplia y gran variedad de hechos imponibles en las distintas comunidades autónomas. En general, la potencia recaudatoria de estos tributos autonómicos es escasa, dado que recaen en un número reducido de contribuyentes.

Sin embargo, estos tributos generan unos costes económicos importantes a las empresas del sector eléctrico y afectan, por su configuración desigual en los distintos territorios, a la unidad de mercado. Adicionalmente no cumplen con la función de incentivar fuentes de energía eficientes y no contaminantes. Ocurre, de hecho, lo contrario, al imponer tributos sobre la energía hidráulica, eólica y nuclear.

Nota G. Los tipos impositivos, tanto el IVA como el IEE, permanecieron al 21% y el 5,11% hasta mediados de 2021, donde se bajaron de manera transitoria hasta el 31 de diciembre de 2023.

Nota H. Este impuesto está en “suspenso” también de manera transitoria.

Además de los impuestos, el precio de la electricidad incluye cargas parafiscales que en 2021 ascendieron a casi nueve mil millones de euros.

TRIBUTO (MILLONES DE EUROS)	RECAUDACIÓN EN 2021
Impuesto sobre el Valor Añadido[I]	4.731
Impuesto Especial sobre la Electricidad	983
Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica	783
Impuesto a la producción y almacenamiento de combustible nuclear	288
Canon de utilización aguas continentales producción de energía eléctrica	147
Tasa ENRESA	454
Impuesto sobre Hidrocarburos	186
Impuesto especial sobre el carbón	32
TOTAL	7.604

Tabla 1. Recaudación de los diferentes tributos estatales del sector eléctrico en 2021.

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Anual de Recaudación Tributaria 2021 de la Agencia Tributaria, sección de Impuestos Especiales[16].

La recaudación total en 2021, por impuestos autonómicos que afectan al sector eléctrico, fue de 945 millones de euros distribuidos del modo descrito en la Tabla 2.

En cuanto a los tributos municipales, éstos incluyen las tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales (artículo 24.1.c) de la Ley de Haciendas Locales, que representa un 1,5% de los ingresos procedentes de la facturación en cada término municipal. Estas tasas ascendieron a 463 millones de euros en 2021.

Además de los tributos descritos, los precios de la electricidad incluyen otro tipo de cargas parafiscales de mayor cuantía, que ascendieron a 8.669 millones de euros en

Nota I. En el caso de Canarias, aplicaría el IGIC al tipo vigente y en el caso de Ceuta y Melilla el IPSI al tipo vigente cuya recaudación no se ha incluido.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MILLONES DE EUROS)	RECAUDACIÓN EN 2021
Cataluña	641
Extremadura	97
Galicia	88
Castilla y León	64
Comunidad Valenciada	21
Aragón	18
La Rioja	2
Principado de Asturias	2
Región de Murcia	1
Total	945

Tabla 2. Recaudación de tributos autonómicos que afectan al sector eléctrico por Comunidades Autónomas en 2021.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Datos de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local (2022)[34].

2021. Dentro de estas cargas parafiscales destaca la retribución del Régimen Especial-RECORE destinada a primar determinadas tecnologías de generación y que supuso un coste para el sistema de 6.011 millones de euros en 2021. Los montantes restantes se destinaron al pago del déficit creado en el sistema eléctrico, subvencionar la generación insular y extra peninsular, los pagos por capacidad y el servicio de interrumpibilidad. Estos costes, que son imputados por decisión política a la tarifa eléctrica se incluyen, además, en la base imponible de los dos impuestos estatales principales (el IVA y el Impuesto Especial sobre la Electricidad) ensanchando la misma y produciendo un aumento de recaudación para el Estado.

En la Tabla 3 mostramos el desglose de costes e impuestos del sistema eléctrico para el año 2021, así como el porcentaje de cada partida en el importe total.

Los costes imputados a la tarifa por decisiones políticas pasan, además, a la base imponible del impuesto especial sobre la electricidad y el IVA.

MILLONES DE EUROS	2021	%
Coste real de la electricidad	12.409	34%
Coste de la electricidad en el mercado	11.955	33%
Tasa ENRESA	454	1%
Coste de llevar la electricidad a los consumidores	6.958	19%
Transporte	1.710	5%
Distribución	5.231	14%
Cuotas de costes permanentes del sistema	17	0%
Costes de Política Energética	11.512	31%
Retribución RECORE	6.011	16%
Pagos de déficit de ejercicios anteriores	2.371	6%
Compensación insular y otros	179	0%
Sistema de interrumpibilidad del mercado y pagos por capacidad	108	0%
Tributos Medioambientales (Ley 15/2012)	1.217	3%
Tributos Autonómicos	945	3%
Tributos Municipales	463	1%
Impuesto sobre Hidrocarburos	186	1%
Impuesto sobre el Carbón	32	0%
Precio de la electricidad antes de impuestos indirectos	30.879	84%
Impuestos indirectos	5.714	16%
IEE	983	3%
IVA	4.731	13%
Precio de la electricidad que paga el consumidor final	36.593	100%
Precio relacionado con el suministro de electricidad	19.367	53%
Precio no relacionado con el suministro de electricidad	17.226	47%

Tabla 3. Desglose de costes incluidos en los precios finales de la electricidad para el ejercicio 2021.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Agencia Tributaria y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Como se puede extraer de los datos oficiales, los costes de la política energética (11.512 millones de euros) y los impuestos indirectos (5.714 millones) suman un montante mayor que el coste real de la electricidad (12.409 millones). Los costes de la política energética ascienden al 31% de la tarifa total, mientras que los impuestos indirectos conforman el 16%

del total. De todo esto se desprende que, del precio que los consumidores pagamos finalmente por la electricidad, el 47% no tiene absolutamente nada que ver con el hecho de producir la electricidad y llevarla hasta nuestros hogares.

Este hecho ha cambiado de manera apreciable en el año 2021 y de manera más drástica en el 2022, con las medidas tomadas por el gobierno para prevenir los altos precios de la electricidad. Merced a estas medidas la distribución de las partidas del recibo se ha modificado, como podemos ver en la Imagen 19, donde comparamos los resultados de los ejercicios 2018 y 2021.

Atendiendo a la gráfica, tanto la partida de impuestos indirectos como la de costes de política energética han disminuido en 2021. La primera de ellas por las bajadas del IVA y el Impuesto Especial de la Electricidad. La segunda por la disminución de la cuantía de primas RECORE y de los tributos medioambientales de la Ley 15/2012. Basta darse cuenta de que, en 2018, las partidas que no están relacionadas con el suministro ascendían al 59% del total. Conviene recordar, por tanto, que una vez finalizadas las medidas transitorias

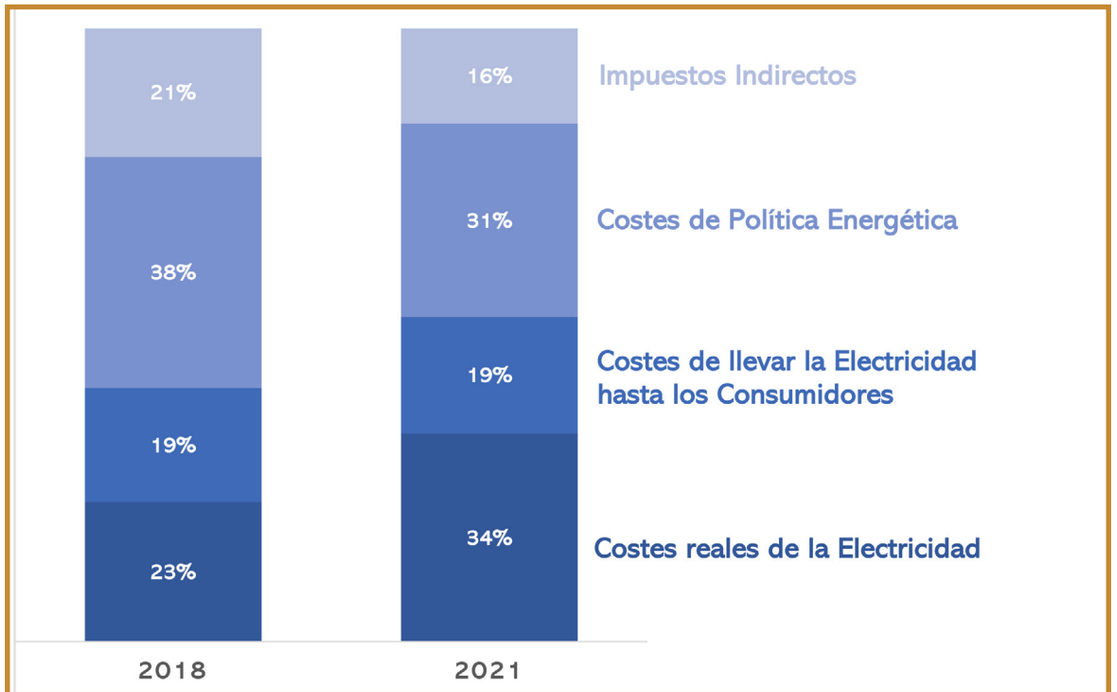

Imagen 19. Desglose de costes de la factura de electricidad, comparativa de los años 2018 y 2021.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Agencia Tributaria y de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

de bajadas de impuestos, la presión fiscal volverá a los elevados valores que teníamos en 2018 (algo que sucederá a partir del 31 de diciembre de 2023).

A pesar de todo ello, los altos precios de la electricidad en 2021 ocasionaron un aumento de once puntos en la partida de costes reales de la electricidad (crecimiento del 49%), dejando prácticamente sin efecto las medidas tomadas por el gobierno. De hecho, el importe total del precio final de la electricidad en España fue de 37.202 millones de euros en 2018 y de 36.593 millones de euros en 2021, una diferencia poco apreciable.

Sin embargo, si el gobierno no hubiera tomado las medidas de bajadas de impuestos, los precios finales hubieran sido mucho más altos. Por ello, **estas medidas deberían ser definitivas y no transitorias** con el fin de disminuir la presión fiscal sobre la electricidad, disminuir la pobreza energética y aumentar la competitividad de nuestra industria.

El no hacerlo, ha ocasionado que durante muchos años los ciudadanos españoles hayan pagado unos precios de la electricidad por encima de la gran mayoría de países europeos.

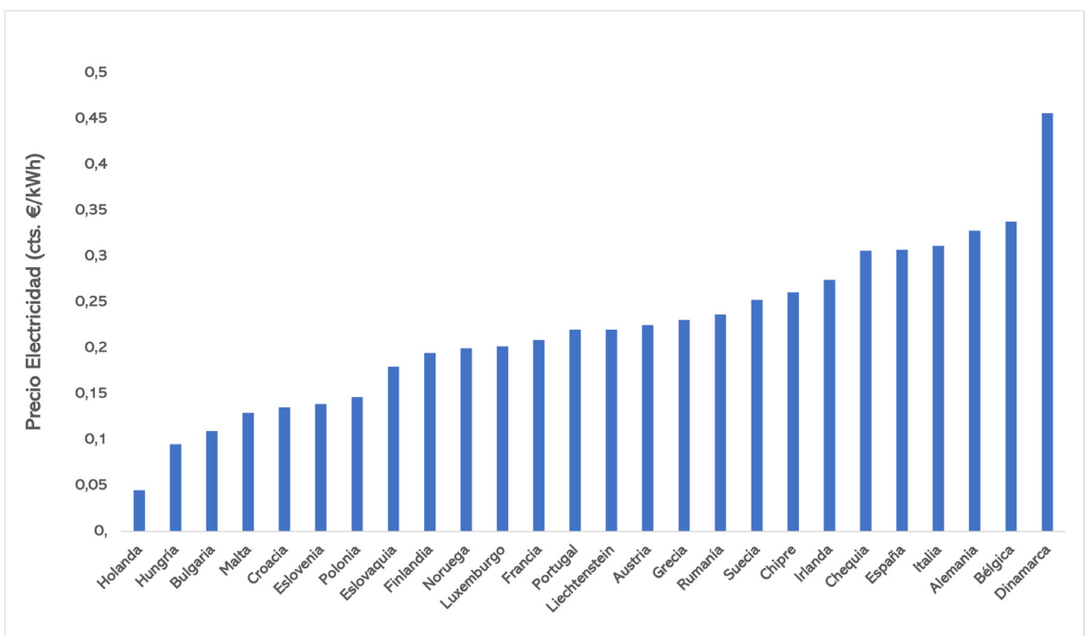

Imagen 20. **Comparativa de los precios finales de la electricidad (después de impuestos) para diferentes países de Europa en el primer semestre de 2022.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT[35].

Según los últimos datos de EUROSTAT (ver Imagen 20), en España contamos con la quinta electricidad más cara de Europa para los consumidores domésticos. Es especialmente reseñable que tenemos una electricidad mucho más cara que la de países donde el poder adquisitivo es mucho mayor que el nuestro.

Las nefastas consecuencias de la política energética en España pueden observarse claramente al comparar nuestros precios con los de Portugal. Con este país compartimos mercado mayorista de electricidad y los precios de la energía son prácticamente análogos para ambos países. Sin embargo, en España tenemos una electricidad un 50% más cara que en el país luso. La diferencia entre ambos son las cargas parafiscales y la alta presión fiscal que tiene el sistema eléctrico español. Esta enorme presión fiscal **penaliza especialmente a las rentas más bajas**, para las que el consumo de electricidad supone una mayor proporción de su renta disponible, lo que ocasiona otra serie de problemas que analizamos en la siguiente sección.

6

Pobreza energética

La pobreza energética se define, de acuerdo con la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética[36] elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica, como "*la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía*". Resulta curioso cómo esta definición parece hacer recaer la responsabilidad de ser energéticamente "pobre" en los propios afectados porque, o bien no tienen un salario lo suficientemente alto o bien tienen viviendas ineficientes. ¿No pudiera ser que los costes de la energía sean elevados debido a otros factores, dificultando el acceso a la misma a personas que, anteriormente, sí podían afrontar los suministros energéticos? ¿Y no pudiera ser que este hecho no fuera responsabilidad de dichas personas, sino de las políticas llevadas a cabo por el Estado?

En los apartados anteriores de este documento ya demostramos cómo la intervención estatal ha ocasionado, en el caso de España, una escalada en los precios de la electricidad que nos han situado en los niveles más altos de Europa, con precios más elevados que muchos países donde los niveles salariales son superiores al nuestro. Por tanto, no se trata exclusivamente de que las personas vulnerables energéticamente tengan un "nivel de ingresos insuficiente", sino que el intervencionismo ha contribuido de manera indiscutible a que muchas personas se encuentren en una situación de pobreza energética.

La intervención estatal ha ocasionado, en el caso de España, una escalada en los precios de la electricidad que nos han situado en los niveles más altos de Europa.

La pobreza energética es un concepto propio de países ricos con grandes poderes adquisitivos. No nos estamos refiriendo, por tanto, a uno de los mayores problemas de la humanidad: solucionar la falta de acceso a fuentes energéticas de millones de personas en el mundo. Alrededor de tres mil millones de personas en el mundo no tienen acceso a las fuentes de energía que nosotros tenemos[37], ni para cocinar, ni para calentarse, ni para el resto de actividades cotidianas. El 43% del África subsahariana no tiene acceso a la electricidad y casi mil millones de seres humanos no tienen acceso a combustibles líquidos o electricidad para cocinar. Esto implica que cocinan en el interior de sus hogares mediante la combustión de madera, desechos o excrementos secos de animales, lo que ocasiona la muerte de casi dos millones de personas cada año. Son más muertes que las ocasionadas por la desnutrición, el Parkinson, la malaria y el SIDA, conjuntamente.

Sin embargo, en las sociedades más avanzadas como la nuestra, existen personas que no pueden permitirse calentar sus casas hasta la temperatura deseada o utilizar sus aparatos eléctricos en la medida que realmente necesitarían. Simple y llanamente porque no pueden pagar precios tan elevados.

Existen varios indicadores para evaluar el grado de pobreza energética en una sociedad. Algunos de ellos son objetivos y determinan el esfuerzo para pagar las facturas energéticas en función a las medianas nacionales. Otros son subjetivos al ser recogidos mediante la Encuesta de Condiciones de Vida[38], como el retraso a la hora de pagar las facturas energéticas o la incapacidad declarada de mantener el hogar en una temperatura adecuada.

Uno de los indicadores objetivos más utilizado es el 2M. De acuerdo con este parámetro, un hogar es energéticamente pobre cuando dedica a pagar sus facturas energéticas una proporción de sus ingresos superior al doble de la mediana del conjunto de los hogares. Según los datos del Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico, este indicador ha pasado del 15,9% en 2008 al 16,4% en

2021. Es decir, apenas ha aumentado la pobreza energética[36 y 39]. Según estos datos, unos tres millones de hogares en España tuvieron que incurrir en un gasto desproporcionado para hacer frente a sus facturas energéticas (más de dos veces la mediana nacional).

Otro indicador objetivo es el M/2, que determina el porcentaje de hogares que gastan menos de la mitad de la mediana del país en sus facturas energéticas. Si el indicador 2M medía el gasto desorbitado en energía, el M/2 mide un gasto insuficiente. De acuerdo con los datos oficiales del gobierno, este indicador ha pasado de un 14,6% en 2008 a un 9,3% en 2021. Se trata de una bajada muy apreciable que parece indicar que la pobreza energética mejora, en lugar de empeorar. Algo que desafía el sentido común atendiendo al escenario de altos precios de la electricidad que estamos viviendo.

Sin embargo, estos indicadores contrastan radicalmente con los indicadores subjetivos. Es decir, aquellos en los que directamente se pregunta a las personas en encuestas. Uno de estos indicadores es el de “retrasos declarados en el pago de las facturas” que determina el porcentaje de hogares que no han podido hacer frente al pago de alguna de las facturas energéticas a tiempo en los últimos doce meses. De acuerdo con los datos del Ministerio, este indicador ha pasado del 4,6% en 2008 al 9,5% en 2021. Se trata de una preocupante subida del 106%, una gran parte de la cual ha tenido lugar en los dos últimos años, donde ha pasado del 6,6% de 2019 al 9,5% de 2021. Casi 4,5 millones de personas se han retrasado en el pago de alguna factura energética en el último año.

El otro indicador subjetivo nos indica la cantidad de hogares que no pueden mantener una temperatura adecuada en sus casas en invierno. Según los datos oficiales, este indicador ha pasado del 5,9% en 2008 al 14,3% en 2021. Nos encontramos ante una subida del 142% que nos indica que casi siete millones de personas en España no pueden mantener una temperatura adecuada de sus hogares. Lo más grave de estos datos está en la rápida evolución, puesto que

Unos tres millones de hogares incurrieron en 2021, para hacer frente a sus facturas energéticas, en un gasto desmedido (más del doble de la mediana nacional).

Casi siete millones de personas en España no pueden mantener una temperatura adecuada de sus hogares.

este indicador prácticamente se ha doblado en apenas dos años (en 2019 era del 7,6%).

Esta disparidad tan apreciable entre los indicadores objetivos y subjetivos nos hace sospechar que los indicadores objetivos no están consiguiendo ser sensibles a la realidad energética de nuestro país. Por ejemplo, el indicador 2M puede estar funcionando de manera no adecuada al enmascarar los datos por el aumentado generalizado de las facturas energéticas a partir de la segunda mitad de 2021. Los hogares más vulnerables, además, pueden haber hecho un mayor esfuerzo para ahorrar energía, lo que arrojaría datos irreales en el indicador. De hecho, esto es lo que parece haber sucedido, teniendo en cuenta el indicador de temperatura en el hogar.

Para tratar de dilucidad este aspecto, la Cátedra de Energía y Pobreza de la Universidad Pontificia de Comillas ha desarrollado un indicador para determinar la pobreza energética oculta (del inglés, HEP). Este indicador tiene en cuenta no sólo el nivel de renta, sino el gasto teórico que los hogares deberían tener (de acuerdo con sus características) y lo compara con el gasto real que tienen[40]. Según estos datos, la pobreza energética oculta se ha disparado en el último año, pasando del 21,1% en 2020 al 31,2% en 2021. Atendiendo al propio estudio "*casi un tercio de los hogares gastó en energía menos de la mitad de su gasto teórico necesario para cubrir sus necesidades energéticas (térmicas y eléctricas) una vez aplicado el filtro de renta*". Este indicador contrasta con el M/2 que utiliza el ministerio y lo hace, precisamente, porque el indicador HEP utiliza umbrales absolutos y no relativos a las medianas nacionales.

A partir de este indicador se puede determinar también la pobreza energética oculta severa, que definen como aquellos hogares que gastan menos de un cuarto de su gasto teórico necesario para cubrir sus necesidades. Este indicador ha crecido un 115% en un año, pasando del 4,8% en 2020 al 10,3% en 2021. Más de dos millones de hogares no pueden cubrir ni la cuarta parte de sus necesidades energéticas, cuando en 2020 eran un millón de hogares.

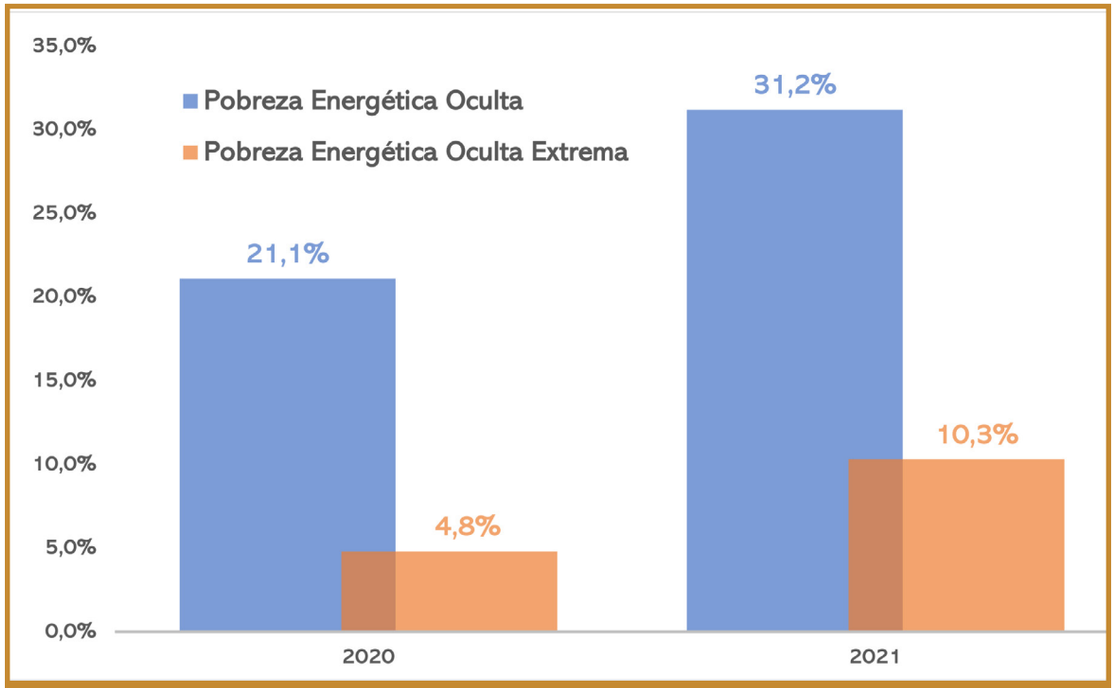

Imagen 21. **Evolución de los indicadores de Pobreza Energética Oculta (HEP) y Pobreza Energética Oculta Extrema.**

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2021[40].

Conviene aclarar que estos datos corresponden al año 2021 y preocupa especialmente la evolución que estos indicadores puedan tener cuando se publiquen los datos de 2022, teniendo en cuanto lo convulso de los mercados energéticos en ese ejercicio y los altos precios del gas durante todo el año. Esta situación ha obligado al gobierno a emprender una serie de políticas sociales con el fin de ayudar a los hogares más vulnerables. Sin embargo, no parece que estas medidas hayan tenido un efecto muy notable. De acuerdo con el estudio ya citado, la HEP sería de un 32,7% y la HEP Extrema de un 11,65% si no se hubiera implementado ningún tipo de medida gubernamental. Es decir, los esfuerzos realizados con políticas públicas apenan han tenido un impacto de un punto sobre las estadísticas.

Sin duda, uno de los factores que ha contribuido al incremento de la pobreza energética han sido los altos precios de la electricidad. Una escalada de precios que comenzó a mediados de 2021 y que ha empujado las facturas eléctricas a precios inéditos en la historia de nuestro país. El mercado mayorista de electricidad, que se había situado en el entorno de los 40-50 € en los últimos años, ha tenido precios medios mensuales por encima de los 100

€/MWh desde agosto de 2021, alcanzando un precio medio de 283 €/MWh en marzo de 2022. Este hecho afectó significativamente a los consumidores más vulnerables en España, puesto que sus tarifas eléctricas están indexadas al mercado mayorista a través del Precio Voluntario al Pequeño Consumidor (PVPC). Los consumidores vulnerables tienen la obligación de estar acogidos a esta tarifa para poder beneficiarse del Bono Social (una reducción sobre el precio PVPC original).

La Imagen 22 muestra la evolución que ha tenido el precio PVPC en España desde agosto de 2019. Esta tarifa regulada arrojaba los mejores precios posibles para los consumidores, algo imbatible para las tarifas en mercado libre ofrecidas por las comercializadoras eléctricas. Sin embargo, esto cambió con la escalada de precios a partir de mediados de 2021. Los consumidores que tenían contratos cerrados en mercado libre comenzaron a disfrutar de precios menores a los del PVPC durante muchos meses. En algunos casos, como marzo o agosto de 2022, el PVPC tuvo precios más del doble de altos que el mercado libre. Se dio la

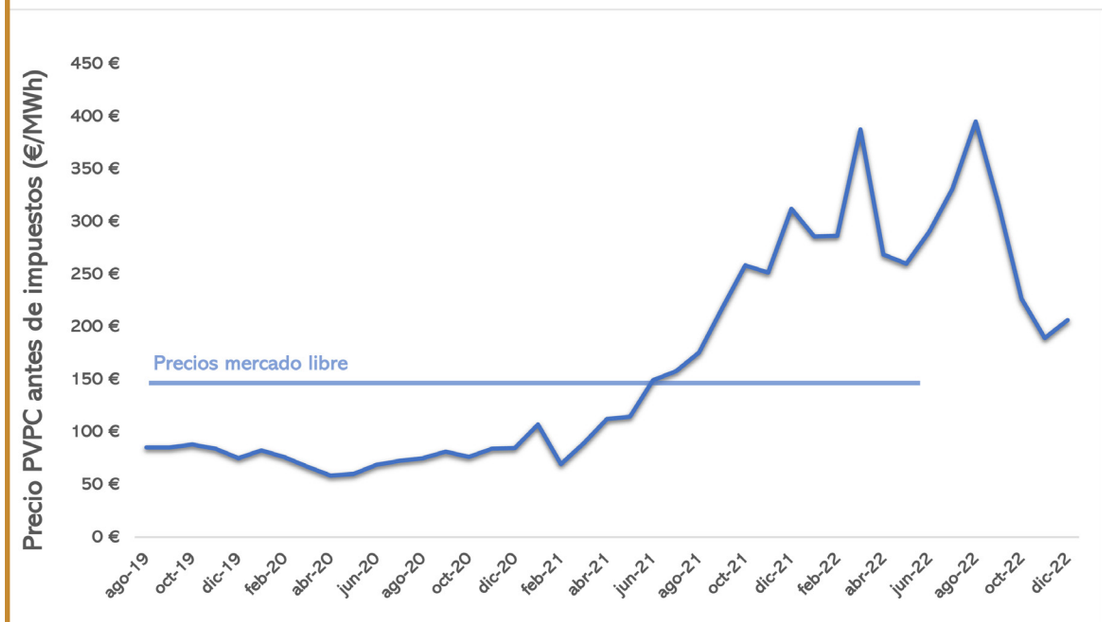

Imagen 22. **Evolución del precio de la electricidad PVPC antes de impuestos desde agosto de 2019. Se muestra también el precio estimado de los contratos de electricidad en el mercado libre.**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Red Eléctrica ESIOS[41].

triste circunstancia que los consumidores más vulnerables, a pesar de la rebaja en sus tarifas eléctricas, estaban pagando un precio similar (e incluso superior) al mercado libre.

Un dato adicional que conviene aclarar es que los elevados precios que observamos en la Imagen 14 son antes de impuestos. Es decir, faltaría añadir el IVA y el impuesto especial de la electricidad. Los desorbitados precios resultantes obligaron al gobierno a tomar una serie de medidas, reduciendo el IVA y el IEE a valores del 5% y del 0,5%, respectivamente. Nos gustaría hacer hincapié, como ya discutimos en secciones anteriores, que estas medidas de reducción impositiva son transitorias y volverán a sus valores previos en algún momento (actualmente, permanecerán en esos niveles hasta finales de año 2023).

Por último, conviene mencionar que las agendas ideológicas contribuyen también a la generación de pobreza energética. Una muestra de ello es la continua pretensión del ejecutivo actual de cerrar las centrales nucleares en nuestro país en los próximos años. Esto no solo aumentará la dependencia energética exterior de los combustibles fósiles, sino que aumentará el precio de la electricidad y las emisiones de CO2 (incrementando, por tanto, los costes por derechos de emisiones que afectan a la factura eléctrica). Además, el gobierno de España, de forma directa, condenó a los consumidores vulnerables a pagar más por la electricidad al rechazar una propuesta de las compañías propietarias de las centrales nucleares para abaratar el precio de las tarifas PVPC. En agosto de 2021, cuando el mercado mayorista estaba a 117 €/MWh, las centrales nucleares hicieron una propuesta al gobierno para cubrir la totalidad de los contratos PVPC a un precio de 60 €/MWh[42]. Esta propuesta fue rechazada. Después de esa fecha, los consumidores vulnerables vieron cómo sus tarifas alcanzaron precios medios mensuales cercanos a los 300 €/MWh y, en alguna hora concreta, rozaron los 1.000 €/MWh. Si la agenda ideológica del gobierno fuera más flexible, los hogares que apenas pueden pagar la electricidad estarían disfrutando de precios mucho más bajos.

Las agendas ideológicas contribuyen también a la generación de pobreza energética. Una muestra de ello es la pretensión del ejecutivo de cerrar las centrales nucleares.

6.1. Propuestas para afrontar el problema de la seguridad jurídica en el sector eléctrico

Desde el comienzo de la escalada de los precios, a mediados de 2021, la tendencia a la dispersión legislativa se ha intensificado al aprobarse numerosos decretos.

Para referirnos a la liberalización del mercado energético en España utilizamos en muchos casos el término "desregularización" del mercado. Este término, sin embargo, ofrece una visión muy alejada de la realidad ya que se trata de uno de los sectores más intervenidos por el Estado.

La producción normativa desde que se liberalizó el sector es tan extensa y dispersa que hace que resulte muy difícil, sino prácticamente imposible, construir una visión general del marco regulatorio del mercado de la energía en España. Esta dispersión normativa, unida a la complejidad técnica y jurídica de las normas que lo regulan, dificultan su conocimiento y lo convierten en un sector poco transparente para las empresas y para los ciudadanos. El resultado se traduce en costes administrativos para las empresas que se trasladan al resto de sectores, haciéndolos menos competitivos y afectando al empleo, la industria y, finalmente, a la renta disponible de los hogares.

La dispersión y complejidad normativa supone también un empeoramiento de la calidad democrática, pues el hecho de que no exista una buena comprensión pública sobre la materia supone una limitación para la valoración de las políticas públicas y permite que adquieran relevancia análisis de baja calidad de las reformas políticas.

Otro aspecto a destacar es que en el sistema español se han sucedido continuas reformas que han afectado al sistema de retribución de las actividades reguladas, y de forma especial por la cuantía, al régimen retributivo de las energías del Régimen Especial-RECORE (renovables, cogeneración y residuos). Esto ha afectado enormemente a la seguridad jurídica y a la confianza de los inversores en el Estado español, máxime cuando la justicia española se ha posicionado de forma bastante controvertida del lado del Estado. En este sentido, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 201443 según la cual: "*los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial*

no tienen un "derecho inmodificable" a que se mantenga inalterado el régimen económico que regula la percepción de sus retribuciones*, cuando ellos mismos han optado por no acudir al mercado (posibilidad que siempre les queda abierta) sino beneficiarse de un sistema público de fijación de aquéllas*". Y añade: "*Los agentes u operadores privados que renuncian al mercado, aunque lo hagan más o menos inducidos por una retribución generosa que les ofrece el marco regulatorio, sin la contrapartida de la asunción de riesgos significativos, sabían o debían saber que dicho marco regulatorio, de carácter público, aprobado en un determinado momento, del mismo modo que era coherente con las condiciones del escenario económico entonces vigente y con las previsiones de demanda eléctrica realizadas entonces, no podía ulteriormente ser ajeno a las modificaciones relevantes de los datos económicos de base, ante las cuales* ***es lógica la reacción de los poderes públicos*** *para acompasarlo a las nuevas circunstancias*". Las negritas son nuestras para enfatizar lo peligroso de estas decisiones para la seguridad jurídica.

Las medidas cortoplacistas que se han adoptado para paliar la escalada de los precios habrán podido reducir de momento la factura eléctrica, pero no han servido para incentivar la inversión.

Derivado de lo anterior, España es uno de los países con más demandas de arbitraje presentadas por inversores ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI).

Otro de los ejemplos fue la ya discutida Ley 15/2012 que instauró varios impuestos "medioambientales", entre los cuales se encontraban dos impuestos a las centrales nucleares que condujeron al cierre de la central nuclear de Santa María de Garoña, por dejarla en márgenes operativos negativos.

También ha contribuido a la inseguridad jurídica el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas que parecen haber encontrado en el ámbito medioambiental uno de los pocos espacios disponibles para la creación de tributos propios que sirvan para suplir los déficits de financiación de su gasto público. Así, a nivel autonómico nos encontramos con impuestos que gravan hechos muy similares a otros impuestos estatales, gravámenes autonómicos sobre tecnologías subvencionadas por el Estado, falta de criterios homogéneos al establecer tributos entre las distintas comunidades autónomas o ausencia de valoración sobre el impacto am-

Los cambios en la retribución de las actividades reguladas y los costes impositivos generan un clima de incertidumbre que disuade de realizar nuevas inversiones.

biental de los hechos gravados, entre otros. Un ejemplo de lo anterior es el "impuesto sobre instalaciones que incidan en el medioambiente" creado por la ley 5/2020, de 29 de abril, en Cataluña. Este impuesto implica una discriminación injusta hacia una fuente de energía no emisora, un supuesto de doble tributación —ya que la producción de energía ya está gravada por el Estado— y una clara discriminación territorial en las decisiones del gobierno al no recurrir la constitucionalidad de la ley catalana. Prueba de lo anterior es que el "impuesto sobre determinadas instalaciones que inciden en el medioambiente" de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que gravaba la producción de energía termonuclear, fue recurrido por el gobierno y declarado inconstitucional por la STC 60/2013, de 13 de marzo de 2013.

Asimismo, desde el comienzo de la escalada de los precios de la electricidad, a mediados de 2021, la tendencia a la dispersión legislativa se ha intensificado con la aprobación de numerosos Reales Decretos-ley que incluyen medidas de carácter temporal, que se han ido prorrogando sin una planificación adecuada y con una visión cortoplacista. Ejemplo de lo anterior han sido la sucesión de Reales Decretos que han eliminado con carácter temporal el Impuesto sobre la Producción de Energía Eléctrica. Estas medidas pueden haber servido para reducir temporalmente el recibo eléctrico, pero no como incentivo a la inversión.

Teniendo que las inversiones en energía son intensivas en capital y requieren largos periodos para su amortización, es importante poder calcular de modo fiable el retorno de las inversiones. Las modificaciones en las retribuciones de las actividades reguladas y los costes impositivos generan un clima de incertidumbre que hace que los inversores sean reacios a realizar nuevas inversiones. Un ejemplo es el fracaso de las dos últimas subastas para la instalación de energías renovables organizadas por el gobierno. Además, esto supone una amenaza respecto a la desaparición de determinadas tecnologías de producción energética actuales.

Las consecuencias previsibles del abandono de la inversión en el sector eléctrico serían el encarecimiento del coste

de la energía del país, el aumento de su dependencia energética y la inseguridad en el suministro, con los efectos a su vez de pérdida de competitividad, empleo y empobrecimiento.

En consecuencia, formulamos las tres propuestas siguientes para afrontar este problema:

A	**Simplificar el marco regulatorio del sector restringiendo la intervención estatal sólo a aquellas actividades que, por su naturaleza, deriven en la existencia de monopolios naturales (transporte y distribución) y en los aspectos que resulten estrictamente necesarios.**
B	**Mejorar la técnica legislativa, refundiendo las normas actuales para reducir la dispersión normativa y restringiendo el uso de Reales Decretos y Reales Decretos-ley para casos excepcionales y no como técnica legislativa preponderante.**
C	**Derogar los actuales tributos autonómicos de carácter medioambiental y establecer un marco regulatorio común a nivel nacional, con un debate público abierto, transparente y bien informado basado en datos creíbles y visión a largo plazo.**

7

Propuestas de reforma de la tributación en el sector eléctrico

7.1. Trasladar las “cargas parafiscales” incluidas en la tarifa eléctrica a los Presupuestos Generales del Estado

La parte regulada del precio de la energía debería incluir el coste para hacer posible que la electricidad llegue a nuestras casas, es decir, el transporte, la distribución y la financiación de los organismos necesarios para ello. Sin embargo, en la actualidad, además de los costes propios del suministro, más del 50% de los costes regulados del sistema eléctrico se deben a las políticas gubernamentales.

La naturaleza de estas partidas ha ido variando a lo largo del tiempo, a la par que lo hacían las diferentes políticas gubernamentales en materia energética. Actualmente, las más representativas son, por orden de cuantía, la retribución al Régimen Especial-RECORE de energías renovables, cogeneración y residuos; la anualidad del déficit de tarifa; la retribución adicional de los sistemas no peninsulares; los costes de pagos por capacidad y el coste del servicio de interrumpibilidad. Otros costes que han ido desapareciendo pero que han supuesto una parte considerable dentro de los costes del sistema en el pasado fueron los costes por la moratoria nuclear (hasta 2015), los costes de transición a la competencia (hasta 2004), los incentivos al Carbón (2000-2008), el Plan Estrategia de ahorro y eficiencia energética (2004-2012) y el bono social (2012-2013).

Desde un punto de vista puramente económico, incluir en el precio regulado conceptos que no se corresponden con el coste real de transportar y distribuir energía es un error,

porque encarece el coste de la electricidad haciendo menos competitiva la industria, afectando al consumo, al empleo, a la balanza de pagos, a la inflación y a la pobreza energética.

Desde la perspectiva fiscal, incluir estos costes en el precio regulado resulta poco transparente porque los consumidores finales no son conscientes de la carga fiscal real que soportan. Si estos costes se incluyesen en los Presupuestos Generales del Estado, se financiarían con ingresos públicos, principalmente impuestos. Esto nos lleva a afirmar que los cargos asociados incluidos en la tarifa eléctrica son, en realidad, impuestos que no se visualizan y que escapan al control parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado.

Más del 50% de los costes regulados del sistema eléctrico se deben a diversas políticas de los sucesivos gobiernos.

Por lo anterior, lo óptimo sería que los cargos asociados se financiasen a través de los Presupuestos Generales del Estado y no a través de la tarifa eléctrica. Consecuentemente, esto debería obligar al Estado a reducir el gasto público en una cuantía similar, para no incurrir en un aumento del déficit público, incompatible con los objetivos de déficit exigidos por la Unión Europea o en un aumento de la presión fiscal sobre otros factores.

Es muy cuestionable que, a la par que el legislador aumenta a voluntad el coste de acceso a la electricidad, este mismo incremento —que no está relacionado con una mayor manifestación de capacidad económica por parte del contribuyente (art. 31 de la Constitución)— le sirva para aumentar la recaudación por impuestos derivados del consumo eléctrico.

Del mismo modo, cabe destacar en el caso del Impuesto Especial a la Electricidad que, si el fundamento de los impuestos especiales es desincentivar el consumo de determinados bienes, el impuesto aplicado sobre los cargos asociados al sistema no estaría cumpliendo su función, pues se aplica sobre una base que depende tanto de la potencia instalada como de la energía consumida. En definitiva, el Estado está utilizando la factura eléctrica como instrumento recaudatorio y resulta especialmente llamativo que su capacidad de recaudación haya ido aumentando con el tiempo merced al ensanchamiento (por decisiones del propio Estado) de la base imponible de la carga impositiva.

Por ello, si el legislador insiste en mantener los cargos asociados dentro de la tarifa eléctrica, al menos, debería evaluarse la exclusión de estos cargos de la base imponible de los impuestos indirectos que gravan el consumo eléctrico, es decir, del Impuesto Especial sobre la Electricidad y del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Nuestras propuestas en esta materia son, por lo tanto:

A	La financiación de los cargos asociados al sistema eléctrico a través de los Presupuestos Generales del Estado
B	La reducción del gasto público del Estado en una cuantía análoga con el fin de evitar que, o bien suba el déficit público, o bien el Estado aumente la carga impositiva en cualquier otro ámbito para financiar esta nueva partida.
C	En todo caso, la exclusión de los cargos asociados de la base imponible del Impuesto Especial sobre la Electricidad y del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Los cargos asociados deberían financiarse vía Presupuestos Generales del Estado y no a través de la tarifa eléctrica.

7.2. Reformar el Impuesto Especial sobre la Electricidad y pasar al tipo reducido en el IVA

El Impuesto sobre el Valor Añadido es el impuesto indirecto que grava la capacidad económica manifestada por el contribuyente a través del consumo. Es importante destacar que este impuesto, a diferencia de otros como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, es un impuesto de carácter proporcional. En consecuencia, el impuesto afecta por igual a todos los consumidores al margen de su nivel de renta.

Las medidas de 2022 deberían ser permanentes: el Estado debe contribuir a la reducción del precio de la electricidad y no perseguir ese objetivo sólo cuando la inflación se descontrola

La estructura del Impuesto sobre el Valor Añadido está armonizada en toda la Unión Europea, siendo la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido la norma básica a nivel europeo[21]. Esta Directiva establece una estructura común del impuesto, una base imponible uniforme y unos tipos mínimos que determinarán los países de la UE. Esta Directiva establece también que los Estados Miembro puedan **aplicar un tipo reducido del impuesto** a las entregas de gas natural, electricidad o calefacción urbana. Teniendo esto en cuenta, la sujeción del suministro eléctrico al tipo general de IVA del 21% es una decisión del legislador en España.

Si bien pueden existir argumentos a favor de la sujeción del suministro eléctrico al tipo general del impuesto, la configuración del suministro eléctrico como un bien de primera necesidad es motivo suficiente para justificar su imposición a tipos reducidos. Como señaló el Defensor del Pueblo, Francisco Fernández Marugán, en su recomendación de 28 de septiembre de 2017 (queja 17004469)[44] a la administración para aplicar el tipo reducido de IVA al consumo eléctrico: "*1. La electricidad es un bien esencial y necesario para una vida digna y una condición imprescindible para el ejercicio de otros derechos fundamentales. No cabe pensar en la educación, alimentación y salud de las personas sin suministro eléctrico. 2. De la misma manera, tampoco se concibe el derecho a la vivienda sin que ésta disponga de electricidad pues para que sea considerada habitable debe contar entre otros con suministros como el de agua y el eléctrico*". De modo análogo, James Mirrlees señala que la razón para gravar el consumo de energía eléctrica al tipo reducido en Reino Unido ha sido principalmente distributiva, ya que, en promedio, "*los hogares más pobres dedican una mayor proporción de su gasto a la energía que los hogares más ricos*". Aunque la recaudación adicional que podría obtenerse mediante la imposición al tipo general podría usarse para compensar a los hogares más pobres, en promedio, esto dejaría a muchos de los hogares más pobres en una situación peor, ya que no es posible compensar a todos los hogares de baja renta con el dinero recaudado por el impuesto[45].

En este sentido, antes de las medidas tomadas para paliar los altos precios de la electricidad, nueve países de la Unión Europea aplicaban tipos reducidos de IVA sobre el consumo eléctrico. Estos eran: Malta (5%), Reino Unido (5%), Grecia (6%), Portugal (6% sobre el término fijo), Luxemburgo (8%), Italia (10%), Francia (el 5% sobre el término fijo y el tipo general del 20% sobre el variable), Croacia (13%) e Irlanda (13,5%).

El Real Decreto-ley 12/2021 que rebaja el IVA del 21% al 10% reconoce expresamente que esta medida es apropiada para reducir el precio de la electricidad y para luchar contra la pobreza energética. Posteriormente, el Real Decreto-ley 11/2022 redujo el IVA del 10% al 5% y esta medida está en vigor, de forma transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2023. Estas medidas **deberían tener carácter permanente**, ya que el Estado debería desarrollar políticas conducentes a la reducción de los precios de la electricidad y no perseguir ese objetivo únicamente en tiempos de crisis o cuando la inflación se descontrola. La electricidad juega un papel fundamental en el crecimiento de nuestra economía y, por tanto, en el bienestar de nuestra sociedad.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que el consumo eléctrico ya se encuentra gravado con el Impuesto Especial sobre la Electricidad, podría sujetarse a un tipo reducido de IVA y utilizarse el Impuesto Especial como incentivo de eficiencia energética. Para ello, sería necesario reformar el Impuesto Especial sobre la Electricidad, que carece en la actualidad de contenido ambiental al no gravar exclusivamente el consumo, sino el total de la factura. Su naturaleza debería cambiar a un impuesto en el que la base imponible se establezca en función del número de kWh consumidos, de modo que se incentive la eficiencia y el ahorro energético. Lo anterior va en línea con la propuesta realizada por la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español[46] y dando cumplimiento a lo dispuesto por la normativa comunitaria.

Por consiguiente, formulamos las siguientes propuestas en esta materia:

El impuesto especial sobre la electricidad debería tener una base imponible derivada de los kWh consumidos, de modo que se incentivara la eficiencia y el ahorro energético.

El consumo eléctrico debería sujetarse a un tipo reducido de IVA, modificando en paralelo el impuesto especial sobre la electricidad.

A	El mantenimiento del tipo reducido del IVA al 5% de manera definitiva, como mecanismo para reducir los precios de la electricidad y disminuir la pobreza energética.
B	Reformar el Impuesto Especial de la Electricidad para que su base imponible se determine en función del consumo energético real, fomentando la eficiencia y el ahorro energético.
C	La reducción del gasto público del Estado en una cuantía análoga a la que se dejará de recaudar por el IVA de la electricidad con el fin de evitar que, o bien suba el déficit público o bien el Estado aumente la carga impositiva en cualquier otro ámbito para mantener el nivel de recaudación.

7.3. Eliminar la tributación medioambiental (Ley 15/2012)

Los impuestos medioambientales creados por la Ley 15/2012, de Medidas Fiscales para la sostenibilidad energética se configuran como impuestos directos y de naturaleza real que gravan determinadas actividades de producción de energía tomando como objeto de gravamen la producción misma del producto (electricidad) o de los residuos generados en dicha producción (energía nucleoeléctrica).

A pesar de que la ley, en su exposición de motivos, les atribuye un fundamento común basado en la protección del medio ambiente, los tributos medioambientales se han desarrollado respondiendo a una **finalidad puramente recaudatoria**. Esto, fundamentalmente, se debe a dos motivos: no se escalan en función de la capacidad contaminante de la fuente energética gravada y, su recaudación no está destinada a la financiación de cuestiones ambientales. En el caso del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, ninguno de los elementos del tributo se gradúa o establece teniendo en cuenta la capacidad contaminante/emisora de la fuente energética gravada. En el caso de los impuestos relacionados con la producción de energía nuclear, se impone a esta tecnología un deber especial de contribución frente a otras con un impacto medioambiental mayor, como el carbón, los ciclos combinados o la cogeneración. Máxime cuando no existe tal impacto medioambiental en la operación de las centrales nucleares. De hecho, el análisis realizado por el Grupo de Expertos designado por la Comisión Europea para estudiar la inclusión de la energía nuclear dentro de los mecanismos de financiación sostenible de la Unión Europea, certifica que la energía nuclear cumple con todos los criterios requeridos para ser considerada una energía verde[47] (al menos, tanto como las energías renovables que también han sido incluidas en dicha Taxonomía).

El hecho de que la energía nuclear sea la única tecnología penalizada por el establecimiento de tributos que no son de carácter general supone premiar indirectamente al resto de tecnologías. Teniendo en cuenta que el Real Decreto 15/201833 suprime el Impuesto sobre Hidrocarburos para la generación eléctrica y que las energías renovables cuentan con incentivos a través del sistema de retribución especial, la discriminación a la nuclear no solo es innecesaria, sino que resulta contraproducente por los siguientes motivos:

1. La energía nuclear es una tecnología que en su operación no produce emisiones de CO_2 y que en su ciclo completo de vida tiene unas emisiones medias de 5-10 g CO_2/kWh, similares a las de la energía eólica e inferiores a las de otras tecnologías renovables[48]. Por ello, tal y como señala el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (IPPC), la energía nuclear juega un importante papel en la lucha contra el cambio climático[49].

Los tributos ambientales se han desarrollado en España respondiendo, en realidad, a unos objetivos puramente recaudatorios.

2. Las fuentes energéticas basadas en gas y carbón presentan unas cargas para la sociedad mucho mayores que las que pueda suponer la energía nuclear, no solo por las emisiones de CO_2 a la atmósfera sino porque, además, los proveedores de gas se concentran en países extracomunitarios considerados en su mayoría como países de riesgo, aumentando el riesgo de seguridad en el suministro a precios asequibles por el incremento de la dependencia energética del exterior. Desafortunadamente, llevamos meses viviendo en primera persona las consecuencias nefastas de nuestra dependencia energética exterior.

Al someter a la energía nuclear a tributos que no son de carácter general, se la ha castigado respecto a las demás tecnologías.

En el mismo sentido, el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica incrementa considerablemente la presión fiscal a una de las fuentes de energía con menos emisiones de CO_2. Esta discriminación carece de justificación medioambiental razonable pues, como señala Peña Alonso[50] "*la creación de gravámenes sobre fuentes de energía renovables nos parece claramente contradictorio con la política internacional y nacional de fomento de las fuentes de energía renovables no contaminantes, política que es consecuencia del objeto común internacional, también adquirido por España, de reducir la emisión de gases contaminantes a la atmósfera*". Además, resulta difícil comprender que, si el pretexto de la imposición es la protección del dominio público hidráulico, tan sólo el 2% de la recaudación de este canon se destine a los organismos de cuenca, que son los responsables de la administración y control del dominio público hidráulico.

Finalmente conviene advertir que el mantenimiento de un sistema de imposición que no es uniforme respecto a las distintas fuentes de energía supone una quiebra al principio de generalidad proclamado por el artículo 31 de la Constitución. Esto resulta, cuanto menos, cuestionable, porque las excepciones a los principios proclamados en el artículo 31 sólo son constitucionalmente admisibles cuando respondan a la consecución de objetivos que gozan de respaldo constitucional, como serían la protección medioambiental consagrada en el

artículo 45 de la norma fundamental. Por todo ello, formulamos en este apartado las siguientes propuestas:

A	**Derogar los tributos de la Ley 15/2012 y, consecuentemente, derogar:**
	A.a. El impuesto sobre la producción de energía eléctrica.
	A.b. El impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos.
	A.c. El impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos.
	A.d. El canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica.
B	**Diseñar un marco impositivo que atienda a criterios verdaderamente medioambientales, primando a tecnologías que no emitan CO_2 frente a otras tecnologías más emisoras.**

El canon de aguas incrementa la presión fiscal a una de las fuentes de energía con menos emisiones de CO_2.

7.4. Derogar los actuales tributos autonómicos de carácter "medioambiental"

Dentro de los tributos que afectan al sector eléctrico, a nivel autonómico nos encontramos que existen cánones del agua en Cataluña, y Galicia; cánones eólicos en Galicia Cantabria, Castilla y León y Castilla La Mancha; impuestos por uso y aprovechamiento de agua embalsada en Galicia, Aragón y Castilla y León; e impuestos sobre instalaciones que

Los tributos autonómicos a la energía no sólo no obedecen a objetivos ambientales, sino que los obstaculizan al penalizar fuentes de energía no emisoras.

inciden en el medioambiente en Cataluña, Galicia, Asturias, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla la Mancha, Extremadura y Castilla y León. Estos tributos gravan diferentes hechos imponibles en las distintas Comunidades Autónomas bajo una supuesta justificación ambiental. Sin embargo, la ausencia de criterios homogéneos entre las distintas Comunidades Autónomas y el Estado, la ausencia de una valoración del impacto ambiental de las actividades gravadas y el hecho de que muchos de estos tributos se hayan establecido sobre la producción de energía procedente de fuentes no emisoras, pero con un alto potencial energético, hace concluir que **el objetivo real de estos tributos es puramente recaudatorio**. Es más, estos tributos no sólo no obedecen a objetivos ambientales, sino que son un claro obstáculo a la consecución de los mismos, en tanto que se penalizan fuentes de energía no emisoras.

Llama especialmente la atención el caso de alguno de los impuestos a la energía nuclear, que incurrían en una doble tributación en algunas Comunidades Autónomas, al existir tributos propios sobre la producción de energía nuclear que se superponen al impuesto estatal sobre la producción de energía eléctrica. En concreto, el tributo de Cataluña a las centrales nucleares había sido declarado nulo ya dos veces por inconstitucionalidad en 2016 y 2019 tras apelar a la justicia el gobierno central[51]. Sin embargo, en 2020, cuando el gobierno necesitaba el apoyo de la representación de Cataluña para aprobar los Presupuestos Generales del Estado, dejó vencer el plazo de apelación, consumándose la imposición de un tributo a todas luces ilegal[J]. La clara evidencia de que no se trata de un impuesto medioambiental se demuestra porque la Ley 5/2020[52], que aprobó Cataluña, creaba un "*Impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente*" de 5 €/MWh para las centrales de producción de electricidad pero, en el mismo artículo, rebajaba el impuesto a 1 €/MWh para las centrales de ciclo combinado de gas. Es decir, unas

Nota J. Impuestos de naturaleza análoga fueron también anulados por la justicia en Extremadura y en Castilla y León.

centrales que no emiten gases de efecto invernadero pagan un impuesto por "incidir en el medioambiente" cinco veces mayor que unas centrales que son las segundas más emisoras, únicamente superadas por el carbón.

Por lo expuesto, proponemos:

A	**La armonización de los tributos autonómicos de carácter medioambiental mediante la creación de una ley marco que establezca las bases de la tributación medioambiental, así como la derogación de los tributos autonómicos actuales que inciden sobre fuentes de producción energética no emisoras.**

8

Conclusiones

Dado que todos los impuestos tienen efectos negativos sobre la eficiencia económica, podemos llevar el ejemplo al extremo y afirmar que el sistema fiscal óptimo es aquel que no existe. Si bien entendemos un nivel impositivo determinado para hacer frente a las actividades ineludibles del Estado, conviene tener en cuenta que a los efectos distorsionadores que provocan en general todos los impuestos (por ejemplo, el Impuesto sobre la Renta provoca un desincentivo al trabajo igual que el Impuesto sobre el Valor Añadido provoca un desincentivo al consumo), hay que añadir los costes administrativos que supone la liquidación y recaudación de éstos (horas dedicadas al cumplimiento y control normativo que no generan valor, sistemas públicos de control, etc.). Por ello, la decisión sobre el establecimiento de nuevos impuestos debería venir siempre precedida por la evaluación sobre la necesidad del gasto público. En este sentido, parece obvio que el Estado no debería intervenir en aquellos casos en que los recursos pueden asignarse de un modo eficiente a través del mercado (pues generaría distorsiones al financiarse), aunque esta afirmación no esté, en la práctica, exenta de polémica.

Un ejemplo de lo anterior en materia de energía sería el fenómeno de pobreza energética analizado en el Capítulo 6. El Estado grava el consumo de electricidad con un impuesto especial de aproximadamente el 5%, al que hay que añadir otro impuesto, en este caso sobre el valor añadido, que asciende —con carácter general— al 21%. Esto supone un incremento del precio que paga el consumidor eléctrico en 21 € por cada 100 €. A ello hay que añadir que en la tarifa eléctrica el Estado ha decidido incluir costes que casi alcanzan el 40% de la

propia tarifa y que, adicionalmente, grava a los productores y suministradores de electricidad con una variedad de impuestos que incrementan enormemente su presión fiscal. Éstos, presumiblemente, terminan repercutiendo de algún modo esta carga impositiva al consumidor final. Además, se da la paradoja de que el Impuesto sobre el Valor Añadido se aplica sobre la tarifa eléctrica (que ya incluye toda la carga tributaria y parafiscal ya mencionada) y sobre el Impuesto Especial, existiendo por tanto un doble gravamen.

El resultado de todo lo anterior es un enorme encarecimiento del precio de la electricidad que ocasiona, sin entrar a valorar otros efectos adversos sobre la industria o el empleo, que los hogares necesiten dedicar un mayor esfuerzo económico para poder acceder al suministro eléctrico. **Este esfuerzo es mayor para los hogares de menor poder adquisitivo**, que tienen que dedicar para ello un porcentaje mayor de su renta disponible. Es entonces cuando el Estado se plantea soluciones al problema de la pobreza energética y decide adoptar medidas para solucionarlo. Un ejemplo es el bono social que consiste en subvencionar a los hogares de menor renta para pagar el precio de la electricidad.

El bono social no alcanzará a todos los consumidores de renta baja, sino a aquellos por debajo de un umbral arbitrario determinado por el Estado.

El problema de esta medida es que el bono social no alcanzará a todos los consumidores de renta baja, sino a aquellos por debajo de un umbral arbitrario determinado por el Estado. Además, para financiar esta medida, el Estado necesitará incrementar sus ingresos por lo que tendrá que establecer nuevos impuestos o repercutir este coste a través de las tarifas eléctricas al resto de consumidores. Por tanto, algunos de los consumidores de rentas más bajas, no solo no recibirán el bono social, sino que sufrirán el incremento de la presión fiscal por los nuevos tributos y el incremento de los costes normativos del sistema. La conclusión de lo anterior es que habría sido mucho más sencillo (y justo, desde una perspectiva distributiva) mantener un nivel de imposición menor sobre el precio de la electricidad y no cargar la factura eléctrica con costes accesorios.

No obstante, partiendo de la necesidad de financiar un determinado nivel de gasto público, la cuestión estriba en

la forma en que se distribuye la financiación de éste, atendiendo al origen de la renta gravada (trabajo o consumo) y la progresividad que quiera establecerse en el sistema para alcanzar otros fines (redistribución de la renta). Así, si lo que se pretende es alcanzar una mayor justicia distributiva, la imposición directa y, en particular, la imposición a las rentas del trabajo sería la más adecuada. En cambio, si lo que se pretende únicamente es el incremento del potencial recaudatorio, los impuestos al consumo resultan apropiados. No obstante, en ambos casos hay que considerar los efectos sobre el mercado de trabajo y los efectos sobre el consumo de bienes. Estos efectos son mayores a medida que aumenta el nivel de imposición y hay que considerar que, desafortunadamente, **el nivel de imposición en España es ya demasiado elevado**, al igual que lo es el gasto público.

Por ello, ante la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiación, muchos expertos defienden el incremento de la imposición especial y/o medioambiental frente al incremento de los impuestos sobre el trabajo o sobre el consumo general. Los argumentos a favor de mantener impuestos "medioambientales" sobre determinados bienes se basan en que estos impuestos servirían para compensar el daño medioambiental provocado por el consumo de esos bienes (o para desincentivar su consumo excesivo en el caso de impuestos especiales) a la par que los ingresos obtenidos permitirían financiar el gasto público, reduciendo (o no incrementando) la presión fiscal sobre otras rentas, como por ejemplo las rentas del trabajo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, si estos impuestos no están correctamente diseñados, no solo no contribuirán a alcanzar sus supuestos objetivos medioambientales, sino que además pueden suponer un lastre para la economía, no alcanzar tampoco los objetivos de recaudación y producir efectos regresivos sobre la distribución de la renta. Las conclusiones que se extraen de este trabajo parecen aproximarse a este último escenario.

Habría sido mucho más sencillo mantener una imposición menor sobre el precio de la electricidad y no cargar la factura con costes accesorios.

Centrándonos en el sector eléctrico, este trabajo parte de la consideración de la electricidad como un bien de primera necesidad, del sector eléctrico como un sector estra-

El elevado precio de la electricidad se debe a la carga impositiva a los productores, al incremento del precio regulado por cargos y peajes y a los elevados impuestos indirectos.

tégico para la economía del país y de la cuestión medioambiental como una de las principales preocupaciones de la agenda política europea. Aunando lo anterior, definimos el objetivo en materia energética del siguiente modo: "*garantía de suministro eléctrico no emisor de gases de efecto invernadero a precios asequibles*".

Sin embargo, del análisis de los datos de precios se observó cómo el sistema eléctrico español se caracteriza por unos precios elevados de la electricidad como consecuencia de lo siguiente:

1. El incremento artificial de los precios de la electricidad en el mercado mayorista por carga impositiva a los productores. Aunque existen otros factores como la configuración del parque de generación o la capacidad de generación que pueden haber influido en este aspecto, no puede obviarse en este punto la proliferación de distintas figuras impositivas a nivel estatal, autonómico y local relacionados con la generación de electricidad que influyen en este aumento de precios. Sobre estos impuestos destaca la ausencia de contenido ambiental, su escasa potencia recaudatoria dado que recaen sobre pocos sujetos pasivos y la enorme presión fiscal que ejercen precisamente por el motivo anterior.
2. El incremento continuado del precio regulado de la energía por cargos y peajes de acceso. Estos cargos son auténticas cargas parafiscales y no solo aumentan el precio que pagan los consumidores eléctricos sino también la base imponible de los impuestos indirectos que gravan el consumo de electricidad. Dentro de estos cargos, destacan por su cuantía la retribución del Régimen Especial-RECORE y el déficit de tarifa derivado del mantenimiento artificialmente bajo de los peajes de acceso desde el 2005 hasta la reforma de la Ley del Sector Eléctrico en el 2013.
3. Los impuestos indirectos al consumo eléctrico, en particular, el Impuesto Especial sobre la Electricidad (que carece de contenido ambiental) y el Impuesto sobre el Valor Añadido que siempre se aplicó al tipo general del impuesto (hasta junio de 2021) a pesar de que la Directiva Europea en materia de IVA permitía la aplicación al tipo reducido.

Por tanto, la situación de partida es ciertamente complicada y exige un gran número de reformas que permitan ir recuperando la competitividad del sector. En particular, en este trabajo proponemos, entre otras, las siguientes:

- La simplificación del marco regulatorio actual y la reducción de la dispersión normativa.
- La sujeción de la electricidad al tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido, de forma permanente, con el objetivo de reducir la presión fiscal sobre el suministro eléctrico.
- La modificación del Impuesto Especial sobre la Electricidad de forma que se utilice como incentivo para el ahorro y la eficiencia energética.
- La financiación de los cargos asociados incluidos en la tarifa eléctrica a través de los Presupuestos Generales del Estado.
- La derogación de la Ley 15/2012 de tributos "medioambientales" de carácter estatal y de las figuras impositivas creadas a nivel autonómico en esta materia.

El efecto de estas medidas contribuiría en conjunto a reducir la factura eléctrica en más de un 50%. No obstante, supondría la necesidad de **reducir el gasto público en unos 20.000 millones de euros** por la disminución de la recaudación del IVA, IEE, diversos tributos y el paso a los Presupuestos Generales del Estado de 10.500 millones de cargos asociados. Por lo tanto, la viabilidad de las medidas anteriores supone un reto importante para el Estado si no se quiere (y debe evitarse) aumentar la presión fiscal sobre el factor trabajo o sobre el consumo.

Por ello, antes de buscar nuevas fuentes de ingresos que compensen la necesidad de cobertura de gasto provocada

Las medidas propuestas en este informe contribuirían a reducir la factura eléctrica a la mitad, pero sería necesario reducir el gasto público en unos veinte mil millones de euros por la bajada de la recaudación.

por las medidas anteriores, se propone realizar una revisión estricta del gasto público, las materias intervenidas por el Estado, el tamaño de la administración, así como la reformulación de los mecanismos de control existentes en la actualidad (Tribunal de Cuentas, Órganos de Intervención de las Comunidades Autónomas) a fin de evitar duplicidades, ineficiencias, intromisiones en materias que no precisen de la intervención estatal y la corrupción. En definitiva, se trata de evitar el “malgasto” público.

9

Bibliografía

1	BOE.es - DOUE-L-1997-80123 Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1997-80123.
2	Ley 54/1997 Del Sector Eléctrico. http://www.boe.es/boe/dias/1997/11/28/pdfs/A35097-35126.pdf.
3	BOE.es - BOE-A-2013-13645 Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13645#a13.
4	BOE.es - Código de la Energía Eléctrica. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=014_Codigo_de_la_Energia_Electrica&modo=2.
5	BOE.es - BOE-A-2012-15649 Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-15649.
6	Ministerio de Economía. Real Decreto 436/2004, de 12 de Marzo, Por El Que Se Establece La Metodología Para La Actualización y Sistematización Del Régimen Jurídico y Económico de La Actividad de Producción de Energía Eléctrica En Régimen Especial; 2004; Vol. BOE-A-2004-5562, pp 13217–13238. https://www.boe.es/eli/es/rd/2004/03/12/436.
7	BOE.es - BOE-A-2007-10556 Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-10556.
8	Informe del Sistema Eléctrico Español 2013 | Red Eléctrica. https://www.ree.es/es/datos/publicaciones/informe-anual-sistema/informe-del-sistema-electrico-espanol-2013.
9	Informe del Sistema Eléctrico español 2000 | Red Eléctrica. https://www.ree.es/es/datos/publicaciones/informe-anual-sistema/informe-del-sistema-electrico-espanol-2000.
10	Estadísticas | CNMC. https://www.cnmc.es/estadisticas?hidtipo=12749.

11 Informe del Sistema Eléctrico Español 2014 | Red Eléctrica. https://www.ree.es/es/datos/publicaciones/informe-anual-sistema/informe-del-sistema-electrico-espanol-2014.

12 Cálculo de variaciones del Indice de Precios de Consumo. INE. https://www.ine.es/varipc.

13 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 6/2009, de 30 de Abril, Por El Que Se Adoptan Determinadas Medidas En El Sector Energético y Se Aprueba El Bono Social; 2009; Vol. BOE-A-2009-7581, pp 39404–39419. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2009/04/30/6.

14 CNMC. INF/DE/163/21 - Informe sobre el estado actual de la deuda del sistema eléctrico. https://www.cnmc.es/sites/default/files/3884987_3.pdf.

15 Jefatura del Estado. Ley 38/1992, de 28 de Diciembre, de Impuestos Especiales; 1992; Vol. BOE-A-1992-28741, pp 44305–44331. https://www.boe.es/eli/es/l/1992/12/28/38.

16 Jefatura del Estado. Ley 28/2014, de 27 de Noviembre, Por La Que Se Modifican La Ley 37/1992, de 28 de Diciembre, Del Impuesto Sobre El Valor Añadido, La Ley 20/1991, de 7 de Junio, de Modificación de Los Aspectos Fiscales Del Régimen Económico Fiscal de Canarias, La Ley 38/1992, de 28 de Diciembre, de Impuestos Especiales, y La Ley 16/2013, de 29 de Octubre, Por La Que Se Establecen Determinadas Medidas En Materia de Fiscalidad Medioambiental y Se Adoptan Otras Medidas Tributarias y Financieras; 2014; Vol. BOE-A-2014-12329, pp 97098–97160. https://www.boe.es/eli/es/l/2014/11/27/28.

17 Jefatura del Estado. Ley 66/1997, de 30 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Del Orden Social; 1997; Vol. BOE-A-1997-28053, pp 38517–38616. https://www.boe.es/eli/es/l/1997/12/30/66.

18 Jefatura del Estado. Ley 37/1992, de 28 de Diciembre, Del Impuesto Sobre El Valor Añadido; 1992; Vol. BOE-A-1992-28740, pp 44247–44305. https://www.boe.es/eli/es/l/1992/12/28/37.

19 Agencia Tributaria: Ejercicio 2021. https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/estadisticas/recaudacion-tributaria/informe-anual/ejercicio-2021.html (accessed 2023-01-11).

20 Jefatura del Estado. 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; 2021; Vol. BOE-A-2021-14974, pp 112378–112409. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/09/14/17.

21 BOE.es - DOUE-L-2006-82505 Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2006-82505.

22 Jefatura del Estado. 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; 2021; Vol. BOE-A-2021-10584, pp 76274–76289. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/06/24/12.

23 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 29/2021, de 21 de Diciembre, Por El Que Se Adoptan Medidas Urgentes En El Ámbito Energético Para El Fomento de La Movilidad Eléctrica, El Autoconsumo y El Despliegue de Energías Renovables; 2021; Vol. BOE-A-2021-21096, pp 156797–156830. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/12/21/29.

24 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 6/2022, de 29 de Marzo, Por El Que Se Adoptan Medidas Urgentes En El Marco Del Plan Nacional de Respuesta a Las Consecuencias Económicas y Sociales de La Guerra En Ucrania; 2022; Vol. BOE-A-2022-4972, pp 41386–41545. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/03/29/6.

25 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 11/2022, de 25 de Junio, Por El Que Se Adoptan y Se Prorrogan Determinadas Medidas Para Responder a Las Consecuencias Económicas y Sociales de La Guerra En Ucrania, Para Hacer Frente a Situaciones de Vulnerabilidad Social y Económica, y Para La Recuperación Económica y Social de La Isla de La Palma; 2022; Vol. BOE-A-2022-10557, pp 89558–89622. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/06/25/11.

26 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 20/2022, de 27 de Diciembre, de Medidas de Respuesta a Las Consecuencias Económicas y Sociales de La Guerra de Ucrania y de Apoyo a La Reconstrucción de La Isla de La Palma y a Otras Situaciones de Vulnerabilidad; 2022; Vol. BOE-A-2022-22685, pp 185813–185937. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2022/12/27/20.

27 Consejo General del Poder Judicial: STS 1976/2016 de 28 de abril (No de Resolución 929/2016). https://www.poderjudicial.es/search/.

28 Informe del Sistema Eléctrico Español 2018 | Red Eléctrica. https://www.ree.es/es/datos/publicaciones/informe-anual-sistema/informe-del-sistema-electrico-espanol-2018.

29 Resolución Vinculante de DGT, V1602-13, 14-05-2013. https://www.iberley.es/resoluciones/resolucion-vinculante-dgt-v1602-13-14-05-2013-652511.

30 Resolución Vinculante de DGT, V1640-13, 17-05-2013. https://www.iberley.es/resoluciones/resolucion-vinculante-dgt-v1640-13-17-05-2013-652891.

31 Resolución Vinculante de DGT, V1639-13, 17-05-2013. https://www.iberley.es/resoluciones/resolucion-vinculante-dgt-v1639-13-17-05-2013-652881.

32 BOE.es - BOE-A-2012-15649 Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-15649.

33 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de Octubre, de Medidas Urgentes Para La Transición Energética y La Protección de Los Consumidores; 2018; Vol. BOE-A-2018-13593, pp 97430–97467. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/10/05/15.

34 Tributos Propios Autonómicos: Ministerio de Hacienda y Función Pública. https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/tributospropiosautonomicos.aspx.

35 Database - Energy - Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/database.

36 Ministerio para la Transición Ecológica. Estrategia Nacional Contra La Pobreza Energética. https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-pobreza-energetica/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica_tcm30-502982.pdf.

37 Energy poverty and indoor air pollution: a problem as old as humanity that we can end within our lifetime. Our World in Data. https://ourworldindata.org/energy-poverty-air-pollution.

38 INEbase / Nivel y condiciones de vida (IPC) /Condiciones de vida /Encuesta de condiciones de vida / Últimos datos. INE. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608.

39 Actualización de Indicadores de La Estrategia Nacional de Pobreza Energético 2022. https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-pobreza-energetica/actualizaciondelosindicadoresdelaestrategianacionalcontralapobrezaenergetica-2022_tcm30-549718.pdf.

40 Romero Mora, J. C.; Barrella, R.; Centeno Hernáez, E. Informe de Indicadores de Pobreza Energética en España 2021. Descr. Inf. Anu. Indicadores Pobr. Energética Cátedra Energ. Pobr. 2022.

41 ESIOS electricidad · Red Eléctrica. https://www.esios.ree.es/es?locale=es.

42 La energía nuclear como parte de la solución ante los altos precios de la electricidad. Foro Nuclear. https://www.foronuclear.org/sala-de-prensa/notas-de-prensa/la-energia-nuclear-como-parte-de-la-solucion-ante-los-altos-precios-de-la-electricidad/.

43 Consejo General del Poder Judicial: STS 1/2014 de 13 de enero (No de Recurso 357/2012). https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp.

44 Pueblo, D. del. Tipo reducido del IVA a la electricidad. Defensor del Pueblo. https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/iva-sobre-la-electricidad/.

45 Mirrless, J.; Adam, S.; Besley, T.; Blundell, R.; Bond, S.; Chote, R.; Grammie, M.; Johnson, P.; Myles, G.; Poterba, J. Diseño de un sistema tributario óptimo: Informe Mirrless; Editorial Universitaria Ramon Areces, 2013.

46 Informe de la comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español: Ministerio de Hacienda y Función Pública. https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Paginas/20140313_CE.aspx.

47 JRC report: Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation'). European Commission - European Commission. https://ec.europa.eu/info/file/210329-jrc-report-nuclear-energy-assessment_en.

48 Life Cycle Assessment of Electricity Generation Options | UNECE. https://unece.org/sed/documents/2021/10/reports/life-cycle-assessment-electricity-generation-options.

49 AR5 Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change — IPCC. https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/ (accessed 2022-07-09).

50 Peña Alonso, J. L. Instrumentos Fiscales de Eficiencia Medioambiental. In Tratado de energías renovables, vol.II; p 681.

51 elEconomista.es. Sánchez asume el nuevo impuesto catalán a las centrales nucleares. https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/10765681/09/20/Sanchez-asume-el-nuevo-impuesto-catalan-a-las-centrales-nucleares.html.

52 Comunidad Autónoma de Cataluña. Ley 5/2020, de 29 de Abril, de Medidas Fiscales, Financieras, Administrativas y Del Sector Público y de Creación Del Impuesto Sobre Las Instalaciones Que Inciden En El Medio Ambiente; 2020; Vol. BOE-A-2020-5569, pp 36351–36516. https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2020/04/29/5.

53 Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; 2012; Vol. 326. http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj/spa.

54 BOE.es - DOUE-L-1998-81337 Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1998-81337.

55 Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE - Declaraciones sobre las actividades de desmantelamiento y de gestión de residuos; 2003; Vol. 176. http://data.europa.eu/eli/dir/2003/54/oj/spa.

56 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 (versión refundida) (Texto pertinente a efectos del EEE.); 2019; Vol. 158. http://data.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj/spa.

57 Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad (versión refundida) (Texto pertinente a efectos del EEE.); 2019; Vol. 158. http://data.europa.eu/eli/reg/2019/943/oj/spa.

58 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de Junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de La Competencia En Mercados de Bienes y Servicios; 2000; Vol. BOE-A-2000-11836, pp 22440–22458. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2000/06/23/6.

59 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Convenio Internacional Relativo a La Constitución de Un Mercado Ibérico de La Energía Eléctrica Entre El Reino de España y La República Portuguesa, Hecho En Santiago de Compostela El 1 de Octubre de 2004; 2006; Vol. BOE-A-2006-8892, pp 19208–19212. https://www.boe.es/eli/es/ai/2004/10/01/(1).

60 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 6/2010, de 9 de Abril, de Medidas Para El Impulso de La Recuperación Económica y El Empleo; 2010; Vol. BOE-A-2010-5879, pp 32863–32899. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2010/04/09/6.

61 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 14/2010, de 23 de Diciembre, Por El Que Se Establecen Medidas Urgentes Para La Corrección Del Déficit Tarifario Del Sector Eléctrico; 2010; Vol. BOE-A-2010-19757, pp 106386–106394. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2010/12/23/14.

62 Jefatura del Estado. Ley 2/2011, de 4 de Marzo, de Economía Sostenible; 2011; Vol. BOE-A-2011-4117, pp 25033–25235. https://www.boe.es/eli/es/l/2011/03/04/2.

63 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 1/2012, de 27 de Enero, Por El Que Se Procede a La Suspensión de Los Procedimientos de Preasignación de Retribución y a La Supresión de Los Incentivos Económicos Para Nuevas Instalaciones de Producción de Energía Eléctrica a Partir de Cogeneración, Fuentes de Energía Renovables y Residuos; 2012; Vol. BOE-A-2012-1310, pp 8068–8072. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/01/27/1.

64 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de Marzo, Por El Que Se Transponen Directivas En Materia de Mercados Interiores de Electricidad y Gas y En Materia de Comunicaciones Electrónicas, y Por El Que Se Adoptan Medidas Para La Corrección de Las Desviaciones Por Desajustes Entre Los Costes e Ingresos de Los Sectores Eléctrico y Gasista; 2012; Vol. BOE-A-2012-4442, pp 26876–26967. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/03/30/13.

65 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de Julio, de Medidas Para Garantizar La Estabilidad Presupuestaria y de Fomento de La Competitividad; 2012; Vol. BOE-A-2012-9364, pp 50428–50518. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/07/13/20.

66 Jefatura del Estado. Ley 17/2012, de 27 de Diciembre, de Presupuestos Generales Del Estado Para El Año 2013; 2012; Vol. BOE-A-2012-15651, pp 88156–88670. https://www.boe.es/eli/es/l/2012/12/27/17.

67 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de Diciembre, de Mejora de Gestión y Protección Social En El Sistema Especial Para Empleados de Hogar y Otras Medidas de Carácter Económico y Social; 2012; Vol. BOE-A-2012-15764, pp 89536–89557. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/12/28/29.

68 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 2/2013, de 1 de Febrero, de Medidas Urgentes En El Sistema Eléctrico y En El Sector Financiero; 2013; Vol. BOE-A-2013-1117, pp 9072–9077. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2013/02/01/2.

69 Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de Julio, Por El Que Se Adoptan Medidas Urgentes Para Garantizar La Estabilidad Financiera Del Sistema Eléctrico; 2013; Vol. BOE-A-2013-7705, pp 52106–52147. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2013/07/12/9.

70 Jefatura del Estado. Ley 17/2013, de 29 de Octubre, Para La Garantía Del Suministro e Incremento de La Competencia En Los Sistemas Eléctricos Insulares y Extrapeninsulares; 2013; Vol. BOE-A-2013-11332, pp 87569–87580. https://www.boe.es/eli/es/l/2013/10/29/17.

71 BOE.es - BOE-A-2013-13645 Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13645#a13.

72	Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 17/2013, de 27 de Diciembre, Por El Que Se Determina El Precio de La Energía Eléctrica En Los Contratos Sujetos al Precio Voluntario Para El Pequeño Consumidor En El Primer Trimestre de 2014; 2013; Vol. BOE-A-2013-13724, pp 105916–105922. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2013/12/27/17.
73	Jefatura del Estado. Ley 18/2014, de 15 de Octubre, de Aprobación de Medidas Urgentes Para El Crecimiento, La Competitividad y La Eficiencia; 2014; Vol. BOE-A-2014-10517, pp 83921–84082. https://www.boe.es/eli/es/l/2014/10/15/18.
74	Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 9/2015, de 10 de Julio, de Medidas Urgentes Para Reducir La Carga Tributaria Soportada Por Los Contribuyentes Del Impuesto Sobre La Renta de Las Personas Físicas y Otras Medidas de Carácter Económico; 2015; Vol. BOE-A-2015-7765, pp 57681–57697. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2015/07/10/9.
75	Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 7/2016, de 23 de Diciembre, Por El Que Se Regula El Mecanismo de Financiación Del Coste Del Bono Social y Otras Medidas de Protección al Consumidor Vulnerable de Energía Eléctrica; 2016; Vol. BOE-A-2016-12267, pp 90354–90368. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2016/12/23/7.
76	Jefatura del Estado. Ley 1/2018, de 6 de Marzo, Por La Que Se Adoptan Medidas Urgentes Para Paliar Los Efectos Producidos Por La Sequía En Determinadas Cuencas Hidrográficas y Se Modifica El Texto Refundido de La Ley de Aguas, Aprobado Por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Julio; 2018; Vol. BOE-A-2018-3171, pp 27139–27154. https://www.boe.es/eli/es/l/2018/03/06/1.
77	Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 20/2018, de 7 de Diciembre, de Medidas Urgentes Para El Impulso de La Competitividad Económica En El Sector de La Industria y El Comercio En España; 2018; Vol. BOE-A-2018-16791, pp 120633–120653. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/12/07/20.
78	Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 1/2019, de 11 de Enero, de Medidas Urgentes Para Adecuar Las Competencias de La Comisión Nacional de Los Mercados y La Competencia a Las Exigencias Derivadas Del Derecho Comunitario En Relación a Las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE Del Parlamento Europeo y Del Consejo, de 13 de Julio de 2009, Sobre Normas Comunes Para El Mercado Interior de La Electricidad y Del Gas Natural; 2019; Vol. BOE-A-2019-315, pp 2219–2244. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/01/11/1.
79	Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 17/2019, de 22 de Noviembre, Por El Que Se Adoptan Medidas Urgentes Para La Necesaria Adaptación de Parámetros Retributivos Que Afectan al Sistema Eléctrico y Por El Que Se Da Respuesta al Proceso de Cese de Actividad de Centrales Térmicas de Generación; 2019; Vol. BOE-A-2019-16862, pp 129281–129288. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/11/22/17.
80	Jefatura del Estado. 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; 2020; Vol. BOE-A-2020-6621, pp 43879–43927. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/06/23/23.
81	Jefatura del Estado. Real Decreto-Ley 34/2020, de 17 de Noviembre, de Medidas Urgentes de Apoyo a La Solvencia Empresarial y al Sector Energético, y En Materia Tributaria; 2020; Vol. BOE-A-2020-14368, pp 100489–100523. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/11/17/34.

ANEXOS

ANEXO A1. NORMATIVA EUROPEA Y NACIONAL

A1.1. Normativa básica comunitaria

En la actualidad, es el artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[53] (en adelante, TFUE) el que introduce una base legal específica para el campo de la energía.

Dicho artículo establece lo siguiente: "*1. En el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros: garantizar el funcionamiento del mercado de la energía; garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión; fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético así como el desarrollo de energías nuevas y renovables; y fomentar la interconexión de las redes energéticas.*

2. Sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1. Dichas medidas se adoptarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

No afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio de la letra c) del apartado 2 del artículo 192.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2, el Consejo, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, establecerá las medidas mencionadas en ese apartado cuando sean esencialmente de carácter fiscal".

Aunque el artículo 194 del TFUE establece una competencia compartida en materia energética, se le impone a ésta una limitación muy importante que consiste en el derecho de cada Estado a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento.

Además, los tratados fundacionales incluyen otras disposiciones específicas en esta materia, en particular las siguientes:

- El artículo 122 del TFUE sobre seguridad del abastecimiento
- Los artículos 170 a 172 del TFUE sobre redes energéticas
- El protocolo número 37 que expone las consecuencias financieras de la expiración del Tratado de la CECA en 2002.
- El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom), que constituye la base jurídica de la mayoría de las acciones europeas en el ámbito de la energía nuclear.
- El artículo 114 del TFUE que regula el mercado interior de la energía.
- Los artículos 216 a 218 del TFUE sobre política exterior de la energía.

Junto a lo anterior, hay que considerar los conocidos como "paquetes legislativos" destinados a conseguir un mercado interior único para los sectores de la electricidad y del gas.

El primer paquete legislativo estaba formado por la Directiva 96/92/CE de 19 de diciembre relativa al sector eléctrico1 y la Directiva 98/30/CE relativa al sector gasista[54] que se introdujeron para la liberalización de estos sectores y debían incorporarse a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros a más tardar en 1998 y 2000, respectivamente.

Estas directivas fueron modificadas con la aprobación en el 2003 del segundo paquete legislativo compuesto por Directiva 2003/54/CE relativa a la electricidad[55] y la Directiva 2003/55/CE relativa al gas[55]. Estas nuevas directivas, que debían trasponerse antes de finales del 2004, tuvieron como objetivo el establecimiento de normas comunes en materia de generación, almacenamiento, transporte, distribución y suministro de electricidad y gas natural respectivamente, definiendo también las obligaciones de servicio universal, los derechos de los consumidores y las obligaciones en materia de competencia.

En abril de 2009, se aprobó un tercer paquete legislativo que introdujo nuevas modificaciones en el segundo paquete de medidas. Su objetivo era liberalizar en mayor medida los mercados interiores de la electricidad y del gas para la realización del mercado interior de la energía. Este paquete estaba formado por el Reglamento (UE) n.º 347/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se deroga la Decisión número 1364/2006/CE y se modifican los Reglamentos (CE) número 713/2009, (CE) número 714/2009 y (CE) número 715/2009; el Reglamento (UE) número 1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía; la Directiva COM 2016/864 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y el Reglamento COM 2016/0862 sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE.

Finalmente, en 30 de noviembre de 2016, la Comisión Europea propuso el paquete de medidas «energía limpia para todos los europeos» (COM(2016)0860). Este último paquete de medidas se enmarca en el objetivo de la Unión Europea de conformar la Unión de la Energía y alcanzar los objetivos del Acuerdo de Paris. El paquete de medidas incluía ocho propuestas en materia de gobernanza, la regulación del mercado interior de la energía, la eficiencia energética, las energías renovables y las normas aplicables al regulador ACER. En la actualidad, las ocho propuestas han sido aprobados. Entre los acuerdos adoptados tienen especial relevancia la Directiva (UE) 2019/944[56] sobre normas comunes para el

mercado interior de la electricidad y el Reglamento (UE) 2019/943[57], del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad.

A1.2. Marco constitucional

En relación con la ordenación del sector energético, desde el punto de vista de la Constitución española, hay que considerar:

- El artículo 38, que establece la libertad de empresa como un derecho o libertad constitucionalmente garantizado, siendo una obligación de los poderes públicos garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad de acuerdo con las exigencias de la economía en general y, en su caso, de la planificación.
- El artículo 51 en relación con la protección y defensa de los consumidores y usuarios.
- El artículo 128, que subordina la riqueza del país al interés general, reconoce la iniciativa pública en la actividad económica y establece la posibilidad de que el Estado reserve mediante ley al sector público los recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio.
- Los artículos 131 y 132, que se refieren a la planificación económica y al régimen jurídico de los bienes de dominio público.
- El artículo 149 sobre las competencias exclusivas del Estado en esta materia[K].

Pero además, la regulación del sector energético se ve particularmente afectada por el artículo 45, que establece el derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservarlo, e impone a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. En virtud de dicho artículo, la Constitución Española no solo habilita, sino que establece la obligación de los poderes públicos de promover políticas para llevar a cabo la protección del medioambiente, mandato que no puede ser ignorado por los poderes públicos (artículo 9). Sin embargo, la utilización de esta facultad tampoco puede ser arbitraria, sino que debe conjugarse con el resto de los principios y normas constitucionales. En particular, con el artículo 31 de la Constitución

Nota K. El artículo establece la competencia exclusiva del Estado en la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial; la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección; la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma; y las bases del régimen minero y energético, entre otras.

Española que establece los principios del sistema tributario, por ser este uno de los mecanismos más utilizados para llevar a cabo las políticas medioambientales. Estos principios son: el principio de generalidad ("todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos"), capacidad económica, igualdad, progresividad, no confiscatoriedad, legalidad y la obligación de los poderes públicos de realizar una asignación equitativa de los recursos públicos de acuerdo con los principios de eficiencia y economía.

A1.3. Normas estatales con rango de ley de carácter general en vigor

Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico[2]. Fue la Ley que liberalizó el sector eléctrico y está casi totalmente derogada, salvo:

- La disposición adicional sexta relativa a la financiación de las actividades del Plan General de Residuos Radiactivos.
- La disposición adicional séptima, relativa a la paralización definitiva de los proyectos de construcción de determinadas centrales nucleares y su compensación económica (moratoria nuclear).
- La disposición adicional vigésima primera relativa a la recuperación del déficit del sistema del ejercicio 2013.
- La disposición adicional vigesimotercera relativa a la estructura de Red Eléctrica S.A.U.

Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios (artículo 34 y disposiciones adicionales tercera y quinta)[58]. El capítulo II del Título II establece limitaciones a la presencia simultánea en el Consejo de Administración, así como el ejercicio del derecho de voto de operadores competidores en los mercados en proceso de liberalización (electricidad y gas) como medio para la defensa de la competencia.

Convenio internacional relativo a la constitución de un mercado ibérico de la energía eléctrica entre el Reino de España y la República Portuguesa, hecho en Santiago de Compostela el 1 de octubre de 2004[59]. Convenio para la creación de un mercado interior de la electricidad entre España y la República Portuguesa. Su finalidad es promover la integración de los sistemas eléctricos de ambos países. Los resultados que se derivan de ello constituyen una importante contribución, no sólo a la consecución del mercado de la electricidad en la Península Ibérica, sino también a nivel europeo, como un paso importante hacia la construcción del mercado interior de la energía.

Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo (artículos 19-20)[60]. Crea las empresas de servicios energéticos,

que son empresas que prestan un servicio relacionado con la energía pero que, además, asumen cierto riesgo económico al hacerlo ya que el pago de sus servicios se basa en parte o totalmente en la obtención de ahorro energético a su cliente.

Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico[61]. La disposición transitoria primera regula el peaje transitorio de acceso a las redes de transporte y distribución a satisfacer por los productores de energía eléctrica.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (Título III de sostenibilidad medioambiental)[62]. Se incorpora el Capítulo I del Título III, artículos 77 a 86 de sostenibilidad medioambiental y la disposición final quincuagésima primera, de autorización al Gobierno para la aprobación del procedimiento básico de certificación energética en edificios existentes.

Los artículos 77 a 86 recogen los grandes principios aplicables en materia de sostenibilidad medioambiental: "la garantía de la seguridad del suministro, la eficiencia económica y el respeto al medio ambiente", "así como los objetivos nacionales para 2020 sobre ahorro y eficiencia energética y sobre utilización de energías renovables, coherentes con los establecidos en la Unión Europea y de los que se deriva un modelo energético que, mediante los instrumentos de planificación previstos en la propia Ley, buscará aumentar la participación de las energías renovables reforzar la previsibilidad y la eficiencia de las decisiones de política energética y en especial del marco de incentivos y reducir la participación de las energías con mayor potencial de emisiones de CO_2. Por otra parte, se impulsa la cooperación entre Administraciones Públicas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Energía, y se fomenta la investigación, el desarrollo y la innovación en materia de energías renovables y ahorro y eficiencia energética, con atención especial a nuevas obligaciones para las Administraciones Públicas" (Exposición de motivos de la Ley).

Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos[63]. Este Real Decreto procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica en Régimen Especial y ciertas instalaciones de régimen ordinario de las mismas tecnologías, que no hayan obtenido la inscripción en el Registro de preasignación de retribución en el momento de la aprobación del Real Decreto. Estas medidas se justifican en la necesidad de reducir los costes del sistema ante el crecimiento del parque de generación de las tecnologías renovables en el sector eléctrico español que superó con creces los objetivos de potencia instalada previstos en el Plan de Energías Renovables 2005-2010.

Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista[64]. El Real Decreto modifica la retribución de la actividad de distribución y transporte de energía eléctrica, la retribución de los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares, los pagos por capacidad y la retribución del servicio de interrumpibilidad. Se establecen modificaciones a la actividad de planificación de la red de transporte y medidas de protección de los consumidores.

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad[65]. Este Real Decreto estableció nuevos recortes a la retribución de las actividades reguladas del sector y se adoptan medidas adicionales para garantizar la estabilidad presupuestaria y solucionar el problema de déficit.

Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética[32]. Mediante esta ley se creó el Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica, el Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoeléctrica y el Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. Además, se crea un canon por utilización de aguas continentales para la producción de energía eléctrica y se modifican los tipos impositivos establecidos para el gas natural y el carbón, suprimiéndose además las exenciones previstas para los productos energéticos utilizados en la producción de energía eléctrica y en la cogeneración de electricidad y calor útil.

La ley se fundamenta en su exposición de motivos en el artículo 45 de la Constitución Española, es decir, en la protección del medioambiente como principio rector de la política social y económica. No obstante, la misma exposición de motivos hace también referencia a la necesidad de favorecer el equilibrio presupuestario y la disposición adicional segunda establece la afectación de la recaudación de estos tributos y cánones a la financiación de los costes del sistema eléctrico.

Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013[66]. Permanece en vigor la disposición adicional cuarta, que establece la suspensión del mecanismo de compensación con cargo a los presupuestos generales del Estado del año 2013 del extracoste de generación de energía eléctrica insular y extrapeninsular del ejercicio 2012.

También la disposición adicional quinta que establece que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año destinarán a financiar los costes de fomento de las energías renovables la suma de la estimación anual de la recaudación de los tributos incluidos en la Ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, el 90 por cien del ingreso estimado por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con un máximo de 450 millones de €, y el 10 por cien del ingreso estimado por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con un máximo de 50 millones de euros.

Real Decreto-ley 29/2012, de 28 de diciembre, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social[67]. Su artículo 8 estableció la inaplicación del régimen económico primado para las instalaciones de generación de Régimen Especial no finalizadas con anterioridad al plazo límite o con equipos no previstos en el proyecto de ejecución.

Real Decreto-ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero[68]. Establece que todas aquellas metodologías de actualización de retribuciones que se encuentren vinculadas al Índice de Precios al Consumo, sustituyan a éste por el Índice de Precios de Consumo a impuestos constantes sin alimentos no elaborados ni productos energéticos. Esto con el fin de evitar que "el incremento de un tributo provoque a su vez incrementos en las retribuciones reguladas del sector eléctrico, cuyos costes no están directamente relacionados con la imposición directa sobre el consumo" y "utilizar un índice más estable que no sea vea afectado por la volatilidad de los precios de alimentos no elaborados ni de los combustibles de uso doméstico" (Exposición de motivos del Real Decreto).

Asimismo, establece que las instalaciones del régimen económico primado puedan optar por la opción de tarifa regulada o vender libremente en el mercado de producción sin percibir prima en lugar de la opción de retribución de la energía generada en Régimen Especial de prima que complemente al precio de mercado.

Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico[69]. Este Real Decreto establece nuevas medidas de urgencia destinadas a garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, en particular:

- Se habilita al Gobierno para aprobar un nuevo régimen jurídico y económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica existentes a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos.
- Se establecen nuevas medidas de carácter urgente en relación con la retribución de las actividades de transporte y distribución.

- Se establecen medidas en relación con el fondo para la titulización del Déficit del Sistema Eléctrico.
- Se establecen medidas en relación con los pagos por capacidad.
- Se modifica el régimen de asunción del coste del bono social.

Ley 17/2013, de 29 de octubre, para la garantía del suministro e incremento de la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares[70]. Esta ley se creó con la finalidad de incrementar la competencia en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares y reducir los costes de generación eléctrica de estos sistemas. Para ello habilita al Gobierno a la creación de nuevos mecanismos retributivos para estos sistemas, se restringe la participación a aquellos operadores que ostenten una posición dominante en la actividad de generación y se prevé la creación de mecanismos concurrenciales destinados a disminuir los costes de los combustibles empleados por las centrales de generación.

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico[71]. La Ley 24/2013 es la norma básica que regula en la actualidad la estructura y funcionamiento del sector. De acuerdo con su Preámbulo, dicha norma nace en un contexto de "*continuos cambios normativos que han supuesto una importante distorsión en el funcionamiento del sistema eléctrico, y que es necesario corregir con una actuación del legislador que aporte la estabilidad regulatoria que la actividad eléctrica necesita*".

Dichos cambios normativos, fueron consecuencia de cambios fundamentales en el sector desde la promulgación de la ley de 1997, entre los que la propia ley destaca "*el alto nivel de inversión en redes de transporte y distribución, la elevada penetración de las tecnologías de generación eléctrica renovables, la evolución del mercado mayorista de electricidad con la aparición de nuevos agentes, así como el aumento de la complejidad de las ofertas, y la aparición de un exceso de capacidad de centrales térmicas de ciclo combinado de gas, necesarias por otra parte para asegurar el respaldo del sistema*". Finalmente, como señala la norma "*un elemento determinante para acometer esta reforma ha sido la acumulación, durante la última década, de desequilibrios anuales entre ingresos y costes del sistema eléctrico y que ha provocado la aparición de un déficit estructural*". "*Las causas de este desequilibrio se encontraban en el crecimiento excesivo de determinadas partidas de costes por decisiones de política energética, sin que se garantizara su correlativo ingreso por parte del sistema. Todo ello agravado por la ausencia de crecimiento de la demanda eléctrica, fundamentalmente consecuencia de la crisis económica*".

En este contexto, la Ley 24/2013 tiene como finalidad básica "*establecer la regulación del sector eléctrico garantizando el suministro eléctrico con los niveles necesarios de calidad y al mínimo coste posible, asegurar la sostenibilidad económica y financiera del sistema y permitir un nivel de competencia efectiva en el sector eléctrico, todo ello dentro de los principios de protección medioambiental de una sociedad moderna*".

Esta nueva ley mantiene la estructura que establecía para el sector eléctrico la anterior ley de 1997. En este sentido, establece que la generación de energía eléctrica y la comercialización se desarrollarán en régimen de libre competencia mientras que las actividades de transporte y distribución continúan bajo el esquema regulado. No obstante, teniendo en cuenta que la ley establece sistemas de retribución específicos para determinadas actividades producción (sistemas eléctricos no peninsulares y producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos), la distinción entre actividades reguladas y no reguladas lo que significa en realidad, es que las actividades de generación y comercialización pueden desarrollarse por cualquier agente, mientras que las actividades de transporte y distribución requieren de una autorización y supervisión administrativas específicas, además de la obligación de realizarlas de forma separada del resto de actividades.

Aunque la nueva Ley del Sector Eléctrico amplía las obligaciones de separación de actividades[L], las novedades más importantes de esta ley respecto a la de 1997 son las que conciernen al equilibrio financiero del sistema y a la retribución de actividades.

En relación con la producción de energía eléctrica, la ley abandona los conceptos diferenciados de régimen ordinario y especial y se procede a una regulación unificada. Además, se establece que todas las unidades de producción deben realizar ofertas al mercado, se crea la figura del cierre temporal de instalaciones de generación, quedando sometida al régimen de autorizaciones, se amplían las obligaciones contables de separación de la actividad de producción con retribución regulada y libre, para todos los productores con retribución regulada, en relación con los mecanismos de capacidad, se establece que el objetivo de las unidades de producción será dotar al sistema de un margen de cobertura adecuado e incentivar la disponibilidad de potencia gestionable y se refuerza el papel de la Administración General del Estado en cuanto a titular último de la garantía y seguridad de suministro energético.

Finalmente, la nueva Ley del Sector Eléctrico configura las nuevas tarifas reguladas en el mercado eléctrico (PVPC) y el bono social. Además, el bono social será considerado obligación de servicio público según lo dispuesto en la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009 y será asumido por las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica[M].

Nota L. En concreto, establece la separación jurídica, funcional, de marca e imagen (artículo 12) y se amplía la obligación de llevar contabilidad separada, no sólo de las actividades eléctricas de aquellas que no lo sean, sino también separar la contabilidad de la actividad de producción con retribución regulada y libre (artículo 20).

Nota M. El porcentaje de reparto será calculado anualmente, atendiendo a los criterios del artículo 45.4 de la nueva LSE, por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de acuerdo con el procedimiento que se establezcan reglamentariamente, correspondiendo al MINETUR su aprobación por orden que será publicada en

Real Decreto-ley 17/2013, de 27 de diciembre, por el que se determina el precio de la energía eléctrica en los contratos sujetos al precio voluntario para el pequeño consumidor en el primer trimestre de 2014[72]. Este Real Decreto modifica la forma en que se determinan los costes de producción de energía eléctrica a considerar en el precio voluntario para el pequeño consumidor y el mecanismo de cobertura de los comercializadores de referencia.

Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia[73]. El título III de medidas urgentes en el ámbito energético crea y regula el sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética que afecta a las empresas comercializadoras de gas y electricidad, los operadores de productos petrolíferos al por mayor, y a los operadores de gases licuados de petróleo al por mayor.

Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico[74]. El artículo 5 de este Real Decreto modifica los precios unitarios para la financiación de los pagos por capacidad por la que se revisan las tarifas eléctricas.

Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica[75]. Tras las Sentencias del Tribunal Supremo que estimaban los recursos interpuestos contra el Real Decreto 968/2014 de 21 de noviembre, este Real Decreto establece los nuevos mecanismos de financiación del bono social.

El Real Decreto establece que el bono social será considerado una obligación de servicio público y su financiación será asumida por las matrices de los grupos de sociedades que desarrollen la actividad de comercialización de energía eléctrica o por las propias sociedades que así lo hagan si no forman parte de ningún grupo societario.

Ley 1/2018, de 6 de marzo, por la que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas y se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio[76]. La disposición transitoria primera regula el régimen transitorio para la liquidación del canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica del 2017 estableciendo un incremento del tipo impositivo (del 22 al 25,5%)

el BOE. Hasta que se apruebe esta orden, el reparto del coste del bono social se realizará de conformidad con la disposición adicional cuarta de la Orden IET/843/2012, de 25 de abril, por la que se establecen los peajes de acceso a partir de 1 de abril de 2012 y determinadas tarifas y primas de las instalaciones del Régimen Especial.

Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores[33]. Este Real Decreto pretende ante unas expectativas de precios finales elevados y sostenidos en el tiempo mejorar la información de los consumidores eléctricos, acelerar la transición a una economía descarbonizada, una mayor integración de las energías renovables y el fomento de la movilidad sostenible y la eficiencia energética. "*Se trata de generar un marco regulatorio que incentive y permita que los consumidores, empresas y resto de agentes respondan de manera adecuada a las señales económicas que la cotización de los derechos de CO2 envía, produciéndose la deseada transformación tecnológica y de usos que haga posible una energía más limpia y barata. Por tanto, la transición energética contribuye igualmente al objetivo finalista de reducción de precios que persigue este real decreto-ley, lo que justifica su impulso en la presente norma*" (Exposición de motivos del Real Decreto-ley).

El Real Decreto establece medidas adicionales de protección de consumidores vulnerables, como la reforma del bono social, se establecen los principios fundamentales del autoconsumo renovable (derecho a consumir energía eléctrica sin cargos, derecho al autoconsumo compartido y principio de simplificación administrativa y técnica), se introducen nuevos incentivos a las fuentes de energía renovables, se liberaliza la actividad de recarga eléctrica, se exonera del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica a la electricidad producida e incorporada al sistema eléctrico durante seis meses y se modifica la Ley 38/1992 de Impuestos Especiales para introducir una exención en el Impuesto sobre Hidrocarburos para los productos energéticos destinados a la producción de electricidad en centrales eléctricas o a la producción de electricidad o a la cogeneración de electricidad y de calor en centrales combinadas.

Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España[77]. El artículo 4 de este Decreto Ley contempla la figura del consumidor electrointensivo y obliga al Gobierno a elaborar y aprobar en el en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor un Estatuto de Consumidores Electrointensivos. Considerando que el coste del suministro eléctrico puede alcanzar hasta un 50% de los costes productivos de la industria electro intensiva, el Real Decreto pretende que se desarrolle este estatuto para mejorar la competitividad de la industrial y evitar su deslocalización.

Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación con las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural[78]. El Real Decreto modifica las

competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para adecuarlas a la normativa comunitaria.

Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación[79]. Este Real Decreto-ley está motivado en la necesidad de abordar las consecuencias del inminente cierre de centrales térmicas de carbón, necesario por otra parte en el proceso de transición ecológica y donde "proyectos de nueva generación renovable pueden ofrecer una alternativa de actividad y empleo en los territorios afectados por estos cierres" (Exposición de motivos del Real Decreto).

El apartado 1 del artículo único de este Real Decreto aborda la rentabilidad razonable para la actividad de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

El apartado 2 del artículo único fija un nuevo valor de la tasa de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares.

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[80]. Este Real Decreto-ley se divide en cuatro bloques de medidas:

- El primer bloque se refiere a medidas para regular la gran cantidad de solicitudes de acceso y conexión de las energías renovables. Asimismo, incluye una habilitación al gobierno a establecer otro marco retributivo, alternativo al régimen retributivo específico de las nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable que se construyan.
- El segundo bloque incluye la modificación de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.
- El tercer bloque incluye la modificación de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.
- El cuarto bloque incluye medidas sectoriales que tienen como objetivo mitigar los efectos negativos de la situación provocada por la crisis del COVID-19 sobre los sujetos que operan en los mercados energéticos y las destinadas a asegurar el equilibrio y la liquidez en el sistema eléctrico. Estas medidas incluyen la habilitación para la aplicación del superávit histórico en las liquidaciones de 2019 y 2020, y garantizando que se destina a cubrir costes del sector o el incremento de la deducción en el Impuesto sobre Sociedades por actividades de innovación tecnológica de procesos de producción en la cadena de valor de la industria de la automoción, entre otras.

Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria[81]. Con vigencia exclusiva para los Presupuestos Generales del Estado de aplicación en el ejercicio 2020, se incrementa el límite máximo de las transferencias al sistema eléctrico provenientes de los ingresos de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con los límites del 90% de la recaudación total y hasta un máximo de mil millones de €. También se incrementa, con vigencia exclusiva para los Presupuestos Generales del Estado de aplicación en el ejercicio 2020, el límite máximo de las transferencias a actuaciones de lucha contra el cambio climático provenientes de los ingresos de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con los límites del 10% de la recaudación total y hasta un máximo de cien millones de euros.

Este incremento se justifica por la reducción de los ingresos regulados del sistema eléctrico, tanto los provenientes de los peajes de acceso, directamente proporcionales a la potencia contratada y energía consumida, como los vinculados a la recaudación de los tributos, que dependen directamente de la cantidad de electricidad consumida y generada y del valor de dicha energía en el mercado por los efectos de la crisis del Covid-19 sobre la demanda y los precios de la electricidad. El objetivo de estas medidas es minimizar las desviaciones transitorias dentro del ejercicio de 2020, que afectan a la liquidez de los sujetos de liquidación, así como los eventuales desajustes temporales en el cierre de este ejercicio, que provocarían una subida automática de los peajes y cargos.

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[22]. Para dar respuesta al incremento de los precios de la electricidad, dentro de los límites de la Directiva 2006/112/CE, de 28 de noviembre, se establece de forma excepcional y transitoria hasta el 31 de diciembre de 2021, para los contratos de energía eléctrica cuyo término fijo de potencia no supere los 10 kW, una rebaja desde el 21 al 10% en el tipo impositivo del IVA que recae sobre todos los componentes de la factura eléctrica, cuando el precio medio mensual del mercado mayorista en el mes anterior al de la facturación haya superado los 45 €/MWh.

El objetivo es reducir el importe de la factura eléctrica. A estos efectos, debe tenerse en cuenta que este umbral de 45 €/MWh se relaciona con la cotización media durante el mes de diciembre de 2020 de los contratos de entrega a plazo de electricidad en España para el año 2021, que para la segunda mitad de 2021 se establece en 83,32 €/MWh, situándose por tanto dicho umbral por debajo de las expectativas de precios futuros del mercado.

Por otra parte, para paliar situaciones de pobreza energética de los consumidores más vulnerables, también se rebaja al 10% el tipo impositivo del IVA aplicable a la factura eléctrica de los titulares de contratos de suministro de electricidad que sean perceptores del

bono social, y además tengan reconocida la condición de vulnerable severo o vulnerable severo en riesgo de exclusión social, durante el periodo de vigencia de este real decreto-ley, con independencia del precio de la electricidad del mercado mayorista.

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[20]. Las principales medidas adoptadas en este Real Decreto-Ley son las siguientes:

- Se introduce un artículo 45 bis y se modifica el apartado 3 del artículo 52 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, estableciéndose como medida de protección al consumidor un suministro mínimo vital para los consumidores vulnerables perceptores del bono social eléctrico.
- Se prorroga la suspensión temporal, para el tercer trimestre de 2021, del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica.
- Se establece de forma excepcional y transitoria, hasta el 31 de diciembre de 2021, una reducción del tipo impositivo del Impuesto Especial sobre la Electricidad, regulado en la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, del 5,11269632% al 0,5%

Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables[23]. Las principales medidas aprobadas son las siguientes:

- Se prorrogan hasta el 30 de abril las medidas de reducción de la factura eléctrica: reducción del tipo impositivo del Impuesto Especial sobre la Electricidad, suspensión del impuesto sobre la producción de energía eléctrica (7%), aplicación del tipo impositivo reducido del IVA (10%) y los descuentos del bono social, del 60% para clientes vulnerables y 70% para vulnerables severos.
- Se adoptan medidas para fomentar el cumplimiento de objetivos renovables como el incremento en 9 meses de los plazos para el cumplimiento de los hitos intermedios establecidos en el RDL 23/2020, manteniendo el hito final de 5 años y la posibilidad de renunciar en el plazo de un mes desde el RDL a los permisos y recuperar garantías.
- Se adoptan medidas para favorecer la instalación de infraestructura de recarga para vehículo eléctrico y medidas para favorecer el autoconsumo.

Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania[24]. Entre las medidas que afectan al sector energético destacan las siguientes:

- Actualización del régimen retributivo específico de la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos.
- Medidas de agilización de los procedimientos para proyectos de energías renovables.

- Se actualizan los cargos del sistema eléctrico.
- Se regula el canon de utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intercomunitarias.
- Se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas para los consumidores domésticos de energía eléctrica.
- Se define el mecanismo de financiación del bono social y del coste del suministro de electricidad del consumidor en riesgo de exclusión social.
- Se prorroga, hasta el 30 de junio de 2022, la minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica de las instalaciones de producción de tecnologías no emisoras de gases de efecto invernadero.
- Se prorroga, hasta el 30 de junio de 2022, la suspensión del impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica.
- Se prorrogan, hasta el 30 de junio de 2022, los tipos reducidos del IVA y del Impuesto Especial de la Electricidad.
- Se prorrogan, hasta el 30 de junio de 2022, los descuentos del bono social del 60 y 70% para los consumidores vulnerables y vulnerables severos, respectivamente.

Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma[25]. El objetivo de norma es dar respuesta a circunstancias extraordinarias acaecidas en el último año, especialmente marcados por el conflicto bélico en Ucrania. Entre las medidas que afectan al sector energético destacan las siguientes:

- *Procedimiento agilizado de evaluación ambiental.* El artículo 1 del RD-ley 11/2022 modifica lo dispuesto en el RD-ley 6/2022 en lo relativo al procedimiento agilizado de evaluación de impacto ambiental de proyectos renovables, no siendo este procedimiento aplicable en zonas con sensibilidad calificada como "moderada" según la zonificación efectuada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, aplicándose de manera exclusiva en zonas con sensibilidad "baja".

  Se modifica el artículo 7.1 c) del RD-ley 6/2022 con el fin de reforzar la participación pública en las cuestiones ambientales, pudiéndose realizar las observaciones de carácter medioambiental que procedan. Además, se reducen a la mitad los plazos del trámite de información pública regulado en los artículos 125 y 126 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre.
- *Prórroga de determinadas medidas del RD-ley 6/2022.* Se extienden hasta el 31 de diciembre de 2022 las siguientes medidas:

> El mecanismo de minoración de 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.
> La bonificación extraordinaria y temporal del precio final de determinados productos energéticos, y a la prestación patrimonial de carácter público no tributario temporal a realizar por los operadores al por mayor de productos petrolíferos;
> Las medidas de flexibilización de contratos de suministro de gas natural para proteger al sector industrial ante el incremento de precios previstas en la disposición adicional quinta del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre.
> Los descuentos de un 60% y un 70% para consumidores vulnerables y consumidores vulnerables severos, respectivamente, del bono social a los consumidores domésticos de energía eléctrica.
> La prohibición de interrupción del suministro de energía eléctrica, gas natural y agua a los consumidores vulnerables, vulnerables severos o en riesgo de exclusión social.
>La aplicación del tipo impositivo del 0,5% del Impuesto Especial sobre la Electricidad y la suspensión temporal del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica.
>La aplicación del tipo reducido del 5% del IVA a los contratos de energía eléctrica cuyo término fijo de potencia no supere los 10 kW cuando el precio medio mensual del mercado mayorista en el mes anterior al de la facturación haya superado los 45 €/MWh.

- *Otras novedades del sector energético.* A través del artículo 20 del Real Decreto-ley 11/2022 se aprueba una línea de ayudas a la industria intensiva en consumo de gas, correspondientes a 2022, para paliar el efecto perjudicial del incremento del coste del gas ocasionado por la invasión de Ucrania y las sanciones impuestas a Rusia por su causa.

  La disposición adicional primera del RD-ley 11/2022 establece que la CNMC, como organismo encargado de las liquidaciones en el sector, 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, según lo establecido en el artículo 17.2 del RD-ley 11/2022.

Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad[26]. En materia energética, las principales novedades de esta Real Decreto-ley son:

- Se prorroga, hasta el 31 de diciembre de 2023, la aplicación del tipo impositivo del 5% para el IVA a determinados suministros de energía eléctrica.
- Se prorroga, hasta el 31 de diciembre de 2023, la aplicación del tipo impositivo del 0,5% del Impuesto Especial sobre la Electricidad.
- Se prorroga, hasta el 31 de diciembre de 2023, la suspensión temporal del Impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica.
- Se adoptan medidas para rebajar los cargos, cánones y peajes del sistema eléctrico.

ANEXO A2. LIQUIDACIONES DE LA CNMC: DATOS AGRUPADOS
(Cifras en millones de euros)

Datos liquidaciones de la Comision Nacional de los Mercados y la competencia **DATOS AGRUPADOS**

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (P)
TOTAL INGRESOS BRUTOS	10.782	10.761	11.230	12.076	12.444	13.908	17.291	18.774	18.804	14.554	12.755	12.962	14.731	17.045	18.242	17.953	16.856	17.550	17.147	17.099	16.410	15.563
TOTAL COSTES DEL SISTEMA	11.072	10.861	12.380	12.076	12.444	17.738	20.338	20.005	24.964	19.410	17.940	16.479	20.308	20.970	18.706	17.702	16.956	17.433	17.394	17.627	16.801	15.447
DÉFICIT	**- 290**	**- 100**	**- 1.149**	**-**	**-**	**- 3.830**	**- 3.047**	**- 1.232**	**- 6.160**	**- 4.856**	**- 5.185**	**- 3.517**	**- 5.577**	**- 3.925**	**- 465**	**252**	**- 99**	**117**	**- 247**	**- 528**	**- 391**	**116**
Desglose de costes																						
Transporte	550	582	627	696	766	937	1.013	1.090	1.246	1.344	1.397	1.534	1.477	1.604	1.674	1.712	1.710	1.710	1.710	1.710	1.710	1.710
Distribución	2.824	2.899	2.957	3.017	3.091	3.488	3.576	4.160	4.364	4.528	5.136	5.091	4.663	4.699	5.014	5.039	5.174	5.174	5.181	5.181	5.231	5.231
Sistema de interrumpibilidad del mercado y pagos por capacidad	-	-	-	-	-	-	-	-	418	423	- 83	- 181	208	68	1.182	436	428	402	287	168	123	108
Compensación insular, revisiones, sobre costes SEIE 2011	107	122	199	227	240	355	413	1.118	1.165	1.348	1.141	880	1.640	1.806	733	893	383	289	372	776	612	179
Regimen especial	1.582	1.907	2.219	2.266	2.449	2.706	2.492	2.842	4.112	6.564	7.067	6.985	8.586	9.307	7.798	7.568	7.685	7.309	7.462	7.853	7.007	6.011
Coste de la energía consumidores a tarifa	4.880	4.620	5.598	4.839	4.623	9.357	11.876	9.429	11.431	3.133	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Moratoria nuclear y gestión de residuos radiactivos	475	477	503	526	543	451	172	54	66	83	99	49	53	72	64	31	0	0	0			
Costes de transición a la competencia	534	54	-	101	414	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Costes permanentes (CNE, OS, OMEL)	20	25	31	33	49	56	61	59	64	65	59	60	41	20	21	21	21	20	20	20	20	17
Incentivos al carbón nacional	98	174	248	156	-	87	76	80	93	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
Pagos de déficit de ejercicios anteriores	-	-	-	214	209	209	351	829	1.574	1.292	2.443	1.697	3.023	2.649	2.880	2.889	2.840	2.819	2.736	2.696	2.709	2.371
Calidad del servicio y gestión de la demanda	-	-	-	-	60	90	90	90	90	319	10	10	-	74	-	-	-	-	-			
Plan estrategia de ahorro y eficiencia energética 2004-2012	-	-	-	-	-	-	173	177	276	221	309	-	-	-	-	-	-	-	-			
Bono social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	202	201	-	-	-	-	-			
Saldo liquidación DT11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38	351	360	342	324	-	-	-	-	-			
Otros gastos	2	1	-	-	-	2	43	76	65	52	12	- 6	73	145	73	6	- 2	- 2	- 1			
Total	**11.072**	**10.861**	**12.380**	**12.076**	**12.444**	**17.738**	**20.338**	**20.005**	**24.964**	**19.410**	**17.940**	**16.479**	**20.308**	**20.970**	**19.439**	**18.594**	**18.239**	**17.722**	**17.767**	**18.404**	**17.411**	**15.628**

ANEXO A3. LIQUIDACIONES DE LA CNMC 2014-2021
(Cifras en millones de euros)

Liquidación provisional (con costes reconocidos)	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021 (P)**
Demanda en consumo (GWh)	**231.899**	**232.924**	**238.493**	**243.005**	**244.395**	**240.392**	**225.448**	**230.815**
A. Ingresos peajes de Acceso	**14.226.540**	**14.065.664**	**13.955.886**	**13.900.981**	**13.843.831**	**13.604.647**	**13.073.827**	**11.565.965**
Ingresos por peajes de acceso y cargos a satisfacer por los consumidores	14.070.622	13.917.526	13.815.575	13.755.231	13.702.526	13.459.572	13.053.677	
Ingresos autoconsumo	-	-	-	202	720	-	-	
Ingresos por peajes de acceso a satisfacer por los productores	132.715	130.901	129.914	131.953	129.810	129.241	9.534	
Ingreso por peajes de transporte y distribución								4.258.901
Ingreso por cargos								1.878.020
Ingreso por peajes anteriores a Circular 3/2020 y Real Decreto 148/2021								5.421.845
Ingresos por el Artículo 17 del Real Decreto 216/2014	23.203	17.237	10.397	13.595	10.775	15.834	10.616	7.199
B.Otros Ingresos Regulados	**1.491.590**	**1.409.035**	**811.408**	**820.373**	**730.092**	**1.044.443**	**694.324**	**536.464**
Regularización ejercicios anteriores	19.952	129.567	57.050	70.992	(29.125)	332.159	44.760	140.129
Ingresos pagos por capacidad	1.404.485	1.244.239	685.656	684.117	684.210	657.949	622.286	316.102
Ingresos sistema de interrumpibilidad		9.501	30.699	34.895	19.757	12.085	240	-
Ingresos por imputación pérdidas	1.621	21.787	33.971	26.976	50.188	42.250	29.178	80.825
Ingresos por Intereses	4.020	2.285	2.036	798	408	-	(10)	(1.837)
OS Diferencia Recaudación-Retribución	(725)	1.408	1.668	2.088	2.115	-	(3.208)	1.245
OMIE Diferencia Recaudación-Retribución	215	248	328	507	1.978	-	1.078	-
Regularización DIF DT3ª RD216/2014	62.022	-	-	-	561	-	-	-
C. Ingresos Externos a Peajes	**2.523.420**	**2.479.351**	**2.089.177**	**2.829.003**	**2.577.299**	**2.450.420**	**2.642.551**	**3.461.406**
Ingresos Ley Medidas Fiscales **	2.204.454	2.136.013	1.785.518	2.423.261	2.097.425	1.759.763	1.668.490	1.217.080
Ingresos por CO2 **	318.966	343.338	303.659	405.742	469.696	647.359	929.316	1.924.119
Compensación eliminación peaje 6.1.b					10.178	43.298	44.745	16.401
Ingresos por Art. 42 RDL 11/2020								172.000
Ingresos Minoración Retribución Actividad Producción								131.806
D. Pagos Liquidación provisional		**(790)**		**(427)**		**(422)**	**(512)**	**(441)**
E. Total Ingresos (E = A + B + C+ D)	**18.241.550**	**17.953.260**	**16.856.471**	**17.549.930**	**17.151.222**	**17.099.088**	**16.410.190**	**15.563.394**
F. Costes no afectados por el coeficiente de cobertura	**2.966.465**	**2.939.530**	**2.859.078**	**2.838.321**	**2.754.731**	**2.715.511**	**2.729.321**	**2.387.558**
Tasa de la CNMC (Sector eléctrico) (0,150%)	**21.006**	**20.768**	**20.559**	**20.485**	**20.377**	**20.056**	**19.487**	**17.150**
Moratoria Nuclear	**64.349**	**30.918**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
2º parte del ciclo de combustible nuclear (0,001%)	**140**	**138**	**137**	**136**	**136**	**134**	**130**	**114**
Pagos de anualidades déficit de actividades reguladas	**2.879.908**	**2.888.746**	**2.840.473**	**2.819.261**	**2.735.596**	**2.696.175**	**2.708.749**	**2.371.828**
Fondo de titulización	2.257.670	2.230.112	2.190.549	2.161.066	2.087.057	2.051.548	2.072.009	2.000.033
Déficit ingresos liquidaciones de las actividades reguladas en el año 2005 (2,101%)	275.265	285.068	277.060	286.005	276.386	272.475	264.773	-
Déficit ingresos liquidaciones de las actividades reguladas en el año 2007	96.455	95.805	95.103	94.429	94.392	94.391	94.206	94.034
Déficit ingresos liquidaciones de las actividades reguladas en el año 2013	250.518	277.761	277.761	277.761	277.761	277.761	277.761	277.761
Corrección de medidas	**1.062**	**(1.040)**	**(2.091)**	**(1.561)**	**(1.378)**	(854)	955	(1.534)
G. Costes afectados por el coeficiente de cobertura	**15.739.589**	**14.762.188**	**14.096.820**	**14.594.614**	**14.639.249**	**14.911.237**	**14.071.442**	**13.059.634**
Transporte	**1.673.890**	**1.712.124**	**1.709.997**	**1.709.997**	**1.709.997**	**1.709.997**	**1.709.997**	**1.709.997**
Retribución empresas con más de 100.000 suministros	1.673.890	1.712.124	1.709.126	1.709.126	1.709.126	1.709.126	1.709.126	1.709.126
Retribución empresas con menos de 100.000 suministros			871	871	871	871	871	871
Distribución y Gestión Comercial	**5.013.817**	**5.039.103**	**5.174.169**	**5.174.169**	**5.180.642**	**5.180.813**	**5.230.868**	**5.230.880**
Retribución empresas con más de 100.000 suministros	4.629.053	4.653.306	4.792.275	4.792.275	4.792.275	4.792.275	4.836.053	**4.836.053**
Retribución empresas con menos de 100.000 suministros	384.764	329.097	381.894	381.894	388.367	388.538	394.815	**394.827**
Gestión comercial		56.700	-	-	-	-	-	-
Prima del Régimen Especial	**7.064.877**	-	-	-	-	-	-	-
Prima del Régimen Especial		-	-	-	-	-	-	-
Resto R. Especial (Real Decreto - Ley 9/2013)		-	-	-	-	-	-	-
Retribución específica RECORE sistema peninsular	**-**	**6.675.374**	**6.402.128**	**7.019.988**	**7.089.348**	**7.076.476**	6.395.460	5.831.486
Retribución adicional y específica sistemas no peninsulares	**733.314**	**893.137**	**382.809**	**288.702**	**372.340**	**776.126**	611.700	179.201
Retribución adicional SNP		893.137	382.809	219.921	299.083	695.032	534.383	105.719
Retribución específica RECORE				68.781	73.257	81.094	77.317	73.482
Sistema de Interrumpibilidad	**550.372**	**8.424**	**6.530**	**8.829**	**9.298**	**8.829**	6.205	8.761
Coste Pagos por Capacidad	**631.332**	**427.225**	**421.187**	**392.929**	**277.624**	**158.996**	117.212	99.309
Coste Diferencia de Pérdidas	**71.987**	**6.801**	**-**	**-**	**-**	**-**	-	-
H. Total Costes (H = F + G)	**18.706.054**	**17.701.718**	**16.955.898**	**17.432.935**	**17.393.980**	**17.626.748**	**16.800.763**	**15.447.192**
Diferencia de actividades reguladas (I = E - H)	**(464.504)**	**251.542**	**(99.427)**	**116.995**	**(242.758)**	**(527.660)**	**(390.573)**	**116.202**

ANEXO A4. LIQUIDACIONES DE LA CNMC 2000-2013
(Cifras en millones de euros)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ingresos por facturación de clientes a tarifa	10.088.511	9.912.199	10.375.535	11.059.842	11.034.275	11.966.841	15.829.049	16.768.059	15.933.323	7.286.388	12.618.681	12.861.021,00	14.526.504	13.884.456
Otros ingresos	44.326	47.820	0	0	49.268	55.541	7.771	360.366	759.153	377.600	135.899	101.406,00	140.437	137.497
Ingresos por facturación de tarifas de acceso	649.566	800.837	854.900	1.016.107	1.360.052	1.885.444	1.454.153	1.645.134	2.111.978	6.890.002	0	-	63.968	34.219
TOTAL INGRESOS BRUTOS	**10.782.403**	**10.760.856**	**11.230.435**	**12.075.949**	**12.443.595**	**13.907.826**	**17.290.973**	**18.773.559**	**18.804.454**	**14.553.990**	**12.754.580**	**12.962.427**	**14.730.909**	**14.056.172**
CUOTAS	**1.145.196**	**697.452**	**748.784**	**782.351**	**826.407**	**859.149**	**785.527**	**1.590.417**	**1.700.326**	**1.920.004**	**1.315.576**	**1.121.753**	**479.572**	**372.158**
Compensación insular	107.212	122.258	198.619	207.446	219.528	337.298	396.834	1.118.309	1.164.853	1.347.959	860.045	718.932	0	0
Cuota operador del sistema	6.289	8.449	12.775	14.421	29.917	34.223	36.221	34.715	37.886	42.071	36.603	36.931	18.222	0
Cuota operador del mercado	6.643	8.449	9.061	9.426	8.413	9.975	10.558	10.222	11.118	5.316	0	-	0	0
Cuota Comisión Nacional Energía / Comisión Nacional de los mercados y la competencia	7.232	8.449	8.844	9.628	10.297	12.008	13.771	14.369	15.020	17.488	22.668	22.794	22.507	20.076
Cuota CTC	533.711	54.259	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cuota moratoria nuclear	379.965	379.080	395.692	425.140	437.784	420.479	130.635	3.630	3.584	15.398	98.914	49.295	52.746	71.553
Cuota stcok básico de uranio	2.372	730	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0
Cuota segunda parte ciclo combustible nuclear	94.781	97.700	107.202	100.659	105.292	30.175	41.737	50.625	62.597	67.807	0	0	0	0
Fondo para la financiacion de actividad Plan General Residuos Radiactivos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	483	123	140	133
Cuota compensación por int. y régimen especial	6.991	18.078	16.591	15.631	15.176	14.991	15.499	14.452	15.131	0	0	0	0	0
Recargo para recuperar el déficit de 2005		0	0	0	0	0	140.272	344.095	390.137	423.965	296.863	293.678	385.957	280.396
Total de ingresos netos	**9.637.207**	**10.063.404**	**10.481.651**	**11.293.598**	**11.617.188**	**13.048.677**	**16.505.446**	**17.183.142**	**17.104.128**	**12.633.986**	**11.439.004**	**11.840.674**	**14.251.337**	**13.684.014**
Coste energía en el mercado cons. a tarifa	4.880.424	4.620.370	5.597.753	4.838.627	4.622.800	9.356.783	11.876.143	9.429.178	11.430.784	3.132.761	0	0	0	0
Coste energía adquirida al régimen especial	1.574.895	1.889.105	2.202.333	2.250.447	2.433.729	2.690.964	2.476.914	2.827.885	4.096.839	6.521.185	0	0	0	0
Total coste de la energía	**6.455.319**	**6.509.475**	**7.800.086**	**7.089.074**	**7.056.529**	**12.047.747**	**14.353.057**	**12.257.063**	**15.527.623**	**9.653.946**	**0**	**0**	**0**	**0**
Regularización ejercicios anteriores a 2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	74.093	9.084	-155.452	-16.296
Prima del régimen especial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7.066.915	6.984.805	8.585.853	9.306.575
Corrección de Medidas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16.285
Ingresos por la Ley 15/2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-2.615.722
Ingresos por subastas de CO2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-373.178
Ingresos liquidación actividades reguladas	**3.181.888**	**3.553.929**	**2.681.565**	**4.204.524**	**4.560.659**	**1.000.930**	**2.152.389**	**4.926.079**	**1.576.505**	**2.980.040**	**4.297.996**	**4.846.785**	**5.820.936**	**7.366.350**
Transporte	550.142	581.834	626.683	696.349	766.302	936.958	1.013.328	1.089.773	1.246.428	1.344.021	1.397.104	1.534.426,00	1.477.453	1.604.385
Distribución	2.823.765	2.898.669	2.956.640	3.016.669	3.090.894	3.488.144	3.575.893	4.160.494	4.364.286	4.527.530	5.135.577	5.090.854,00	4.663.199	4.699.361
Calidad de servicio	0	0	0	0	50.000	80.000	90.000	90.000	90.000	10.000	10.000	10.000,00	-	74.204
Gestión de la demanda	0	0	0	0	10.000	10.000	0	0	0	308.900	-	-	-	
Plan estrategia de ahorro y eficiencia energética 2004-2012	0	0	0	0	0	0	173.460	176.760	275.900	220.897	308.900	-	-	
Desajuste ingresos anterior a 2003	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	203.545	-	-	
Desajuste de ingresos revisión generación insular	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	280.687	160.845,00	18.223	1
Desajuste de ingresos posterior 2003	0	0	0	213.846	208.524	209.105	210.553	485.231	1.183.749	868.461	952.874	624.271,00	1.413.566	348.670
Adjudicatarios 2º subasta déficit ex ante	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	99.151	101.374,00	102.427	96.435
Desajuste temporal de ingresos del déficit previsto para 2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	816.140	-	-	
Desajuste temporal liq 14/2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	53.944,00	-	
Anualidad FADE (Fondo de Amortización del Déficit Eléctrico)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	614.395,00	1.276.011	1.940.082
Plan viabilidad de Elcogas, S.A. (Pago a cuenta) / Plan Financ.	0	0	0	0	0	19.927	43.491	75.561	64.501	32.869	66.919	-	-	
Incentivo uso carbón autóctono	0	0	0	0	0	0	0	79.800	93.089	0	-	-	-	
Sistema de interrumpibilidad en mercado	0	0	0	0	0	0	0	0	228.630	385.303	401.677	497.195,00	470.455	677.342
Revisión generación extrapeninsular	0	0	0	19.966	20.749	18.038	16.025	0	0	0	0	0	-	
Stock del carbón	0	0	0	0	0	2.172	1.110	0	0	0	0	0	-	
Prima del carbón según Orden Ministerial de 21/11/2000	97.515	173.660	247.515	156.481	0	84.474	75.292	0	0	0	0	0	-	
Reducción de la prima	0	0	0	0	0	-17.441	0	0	0	0	0	0	-	
Resto CTC diferencias	0	0	0	101.213	414.190	0	0	0	0	0	0	0	-	
Déficit (+) o superávit (-) del sistema de pagos por capacidad	0	0	0	0	0	0	0	0	189.540	37.892	-484.874	- 677.767,00	- 262.369	-609.483
Imputación de la diferencia entre pérdidas medidas y estándares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19.275	-55.575	- 5.793	72.557	128.941
Saldo liquidación DT11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	37.955	351.182	359.914	342.169	324.341
Compensaciones DT11 por adquisiciones de energía del régimen especial.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42.793	-	-	-	
Bono social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	202.367	200.896
Estimación sobrecostes SEIE 2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.622.000	
Compensación insular y extrapeninsular	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.806.000
Déficit	**-289.534**	**-100.234**	**-1.149.273**	**0**	**0**	**-3.830.447**	**-3.046.763**	**-1.231.540**	**-6.159.618**	**-4.855.856**	**- 5.185.311**	**- 3.516.873**	**- 5.577.122**	-3.924.825
Déficit financiado por CTCs	-289.534	-100.234	-1.149.273	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desglose de CTCs (costes de transición a la competencia)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cuota 4,5 %	533.711	54.259	0	2.110	2.136	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prima del carbón	97.515	173.660	140.597	173.921	187.928	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prima del carbón año 2000 (Devengada y no cobrada)	0	0	124.358	-17.440	-17.441	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reducción de prima	0	0	-17.440	99.103	241.567	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cobertura del déficit	-289.534	-100.234	-1.149.273	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CTC TOTAL	**341.692**	**127.685**	**-901.758**	**257.694**	**414.190**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Fondo de calidad del servicio 2004	0	0	0	0	0	0	103	0	0	0	0	0	0	0
Fondo de calidad del servicio 2005	0	0	0	0	0	0	0	290	0	0	9.400	0	0	0
ENUSA	0	0	0	0	0	0	0	7.661	0	0	0	0	0	0
Remanente del Fondo de calidad del servicio 2006	0	0	0	0	0	0	0	0	12.515	0	0	18.770	0	0
Intereses generados en segunda subasta del déficit ex ante	0	0	0	0	0	0	0	0	2.173	0	0	0	0	0
Fondo de retribución fija de liquidaciones definitivas de años anteriores	0	0	0	0	0	0	0	0	325.623	0	0	0	0	0
Remanente del Fondo de calidad del servicio 2007	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.870	0	0	0	0
Remanente del Fondo de calidad del servicio 2004	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6.303	0	0	0	0

Fondo de Incentivo del Carbón autóctono 2007-2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0	179.955	0	0	0	0
Fondo de Devolución de los derechos de CO2 de 2007	0	0	0	0	0	0	0	0	0	43.007	0	0	0	0
cuotas OMEL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	230	364	184	0	0
diferencias por cuotas REE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5.582	-417	-3.481	0	0
fondo del plan viabilidad elcogas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	67.701	0	0
desvíos compensacion insulares y extrapeninsulares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-205.820	-416.632	0	0
fondo resto calidad del servicio 2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7.266	0	0	0
fondo gestión de la demanda 2004	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.912	0	0	0
liquidación definitiva 2007	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-202.369	0	0	0
intereses fondo incentivo carbón autóctono 2007-2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	96	0	0	0
fondo ctcs liquidaciones definitivas 2006	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20.935	0	0	0
Excedente del Fondo de Titulización	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	901.106
Intereses cuenta depósito CNMC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7.801	7241
Saldo CNMC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	35.931	2.478
Fondo resto calidad servicio 2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18.000
Pago OMIE CESUR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-150
Devolución Bono Social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-224.698
OS Diferencia Retribución-Recaudación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2.986	-2.505
OMIE Diferencia Retribución-Recaudación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	384	178
Diferencias definitiva 2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-74.968
Orden tipos de interés definitivo déficits	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-30.390
Revisión definitiva Extrapeninsulares 2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-98.594
Ejecución sentencia Derechos de Emisión 2006	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-113.420
Aplicación Sentencia Bono Social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-105.516	0
Desvíos Compensación Insulares y Extrap	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-423.400	0
Fondo Compensación Definitiva SEIE 2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-90.548	0
Fondo Resto Gestión Demanda 2005	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9.145	0
Fondo Resto Calidad Servicio 2007	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22.000	0
Saldo IDAE a 31/12/2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	509.127	0
												0	0	0
Total	0	0	0	0	0	0	103	7.951	340.311	239.947	-368.633	-333.458	-32.090	384.278
Déficit financiado por las empresas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-3.830.447	-3.046.660	-1.223.589	-5.819.307	-4.615.909	-5.553.944	-3.850.331	-5.609.212	-3.540.547

ANEXO A5. RECAUDACIÓN DE IVA E IMPUESTO ESPECIAL DE ELECTRICIDAD
(Datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria)

CUADRO 5.6
ELECTRICIDAD: CONSUMOS E INGRESOS
Millones de euros, salvo indicación

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (p)
Valor de los consumos (sin IVA)	**13.023**	**13.514**	**14.372**	**15.712**	**16.795**	**17.681**	**20.011**	**22.081**	**25.001**	**26.716**	**28.177**	**29.116**	**30.849**	**29.539**	**29.024**	**30.519**	**28.786**	**29.513**	**31.130**	**30.843**
Consumo de Electricidad (millones de KWh) (1)	176.912	187.603	193.624	208.214	223.904	234.355	240.965	248.397	250.192	238.795	246.599	241.164	238.122	232.116	230.181	234.308	234.909	234.967	239.689	235.430
Precio de venta al público (cts. de €/KWh)	8,54	8,36	8,61	8,75	8,70	8,75	9,63	10,31	11,59	12,98	13,37	14,25	15,42	15,40	15,26	15,76	14,83	15,20	15,72	15,85
Precio antes de impuestos	7,00	6,85	7,06	7,18	7,14	7,18	7,90	8,46	9,51	10,64	10,87	11,49	12,32	12,11	12,01	12,44	11,71	12,01	12,42	12,52
IVA	1,18	1,15	1,19	1,21	1,20	1,21	1,33	1,42	1,60	1,79	1,94	2,17	2,46	2,67	2,65	2,74	2,57	2,64	2,73	2,75
Impuesto Especial	0,36	0,35	0,36	0,37	0,36	0,37	0,40	0,43	0,49	0,54	0,56	0,59	0,63	0,62	0,60	0,59	0,55	0,56	0,57	0,58
Base imponible (2)	12.390	12.857	13.673	14.948	15.978	16.821	19.038	21.007	23.785	25.417	26.806	27.700	29.348	28.102	27.653	29.144	27.497	28.209	29.767	29.478
Base liquidable (2)	12.390	12.857	13.673	14.948	15.978	16.821	19.038	21.007	23.785	25.417	26.806	27.700	29.348	28.102	26.831	26.891	25.220	25.516	26.666	26.695
Tipo sobre base imponible (%)	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**4,96**	**4,72**	**4,69**	**4,62**	**4,58**	**4,63**
Tipo sobre base liquidable (%)	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**	**5,11**
Impuesto especial devengado (D)	**633**	**657**	**699**	**764**	**817**	**860**	**973**	**1.074**	**1.216**	**1.299**	**1.371**	**1.416**	**1.500**	**1.437**	**1.372**	**1.375**	**1.289**	**1.305**	**1.363**	**1.365**
Paso a caja (C-D)	15	1	-7	-6	-8	-5	0	-8	-29	-29	-7	-44	6	8	11	10	1	1	-11	11
Desplazamiento temporal devengo-ingreso	15	0	-7	-6	-4	-5	-5	-12	-30	6	5	-2	-2	0	4	3	-3	4	-11	7
Otros desfases entre el devengo y el ingreso	1	1	0	0	-4	0	5	3	1	-35	-12	-42	8	8	7	7	4	-2	0	5
Ingresos tributarios (C)	**649**	**658**	**692**	**759**	**809**	**855**	**973**	**1.065**	**1.187**	**1.271**	**1.363**	**1.372**	**1.507**	**1.445**	**1.383**	**1.385**	**1.290**	**1.306**	**1.352**	**1.376**

(p) Datos provisionales (sombreados en azul).
(1) Fuente: REE.
(2) La base imponible es la misma utilizada para el IVA (el valor de los consumos sin impuestos). La liquidable se obtiene restando las reducciones.

ANEXO A6. IMPUESTOS MEDIOAMBIENTALES
(Datos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria)

Millones de euros, salvo indicación

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Impuesto devengado (D)							
Fiscalidad Medioambiental	**2.103**	**1.703**	**1.827**	**1.587**	**1.797**	**1.518**	**1.406**
Valor producción energía eléctrica	1.771	1.470	1.554	1.308	1.488	1.229	1.104
Prod. combustible nuclear gastado y residuos	324	227	264	273	300	280	292
Almac. combustible nuclear gastado y residuos	8	6	9	6	10	9	11
Impuesto sobre Gases Fluorados		**69**	**98**	**99**	**119**	**92**	**74**
Paso a caja (C-D)							
Fiscalidad medioambiental	-533	-78	37	-12	10	354	-387
Desplazamiento temporal devengo-ingreso	-473	37	51	-8	-16	392	-313
Otros desfases entre el devengo y el ingreso	-61	-115	-14	-4	25	-38	-74
Impuesto sobre gases fluorados		-39	0	-5	1	18	7
Desplazamiento temporal devengo-ingreso		-35	4	-4	1	14	0
Otros desfases entre el devengo y el ingreso		-3	-3	-1	0	4	7
Ingresos tributarios (C)							
Fiscalidad Medioambiental	**1.570**	**1.625**	**1.864**	**1.574**	**1.807**	**1.872**	**1.019**
Valor producción energía eléctrica	1.261	1.459	1.605	1.285	1.510	1.586	717
Prod. combustible nuclear gastado y residuos	303	160	250	284	287	277	292
Almac. combustible nuclear gastado y residuos	6	6	9	6	9	9	10
Impuesto sobre Gases Fluorados		**31**	**99**	**95**	**120**	**110**	**81**

(p) Datos provisionales (sombreados en azul).

ANEXO A7. RECAUDACIÓN POR TRIBUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2021
(Datos de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local)

CC.AA.	Tributos Propios	Recaudación (millones de €)	
Cataluña	Gravamen de protección civil	€	3.879,63
Cataluña	Canon del agua	€	488.452,05
Cataluña	Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales	€	57.142,98
Cataluña	Canon sobre la deposición controlada de residuos municipales	€	72.413,09
Cataluña	Canon sobre la incineración de residuos municipales	€	16.249,57
Cataluña	Canon sobre la deposición controlada de residuos de la construcción	€	4.912,12
Cataluña	Canon sobre la deposición controlada de residuos industriales	€	9.205,65
Cataluña	Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos	€	26.047,61
Cataluña	Impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial	€	2.286,62
Cataluña	Impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria	€	746,35
Cataluña	Impuesto sobre las viviendas vacías	€	8.797,66
Cataluña	Impuesto sobre el riesgo medioambiental de la producción, manipulación y transporte, custodia y emisión de elementos radiotóxicos (declarado inconstitucional – STC43/2019, de	€	-
Cataluña	Impuesto sobre bebidas azucaradas envasadas	€	29.910,77
Cataluña	Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica	€	30.251,37
Cataluña	Impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas	€	1.069,54
Cataluña	Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente	€	152.409,50
Galicia	Canon del agua	€	54.319,47
Galicia	Impuesto sobre contaminación atmosférica	€	940,75
Galicia	Impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada	€	11.071,58
Galicia	Canon eólico	€	22.142,07
Galicia	Impuesto compensatorio ambiental minero	€	171,20
Galicia	Canon de inmuebles en estado de abandono (vigor 2020)	€	-
Andalucía	Impuesto sobre tierras infrautilizadas	€	-
Andalucía	Impuesto sobre emisión de gases a la atmósfera	€	1.550,44
Andalucía	Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales	€	3.340,13
Andalucía	Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos (sin efecto)	€	-
Andalucía	Impuesto sobre depósito de residuos peligrosos	€	347,07
Andalucía	Canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma	€	139.591,49
Andalucía	Impuesto sobre los depósitos de clientes en las Entidades de Crédito (sin efecto)	€	-
Andalucía	Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso	€	139,30
Asturias	Impuesto sobre fincas o explotaciones agrarias infrautilizadas	€	-
Asturias	Impuesto sobre el juego del bingo	€	864,66
Asturias	Impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua	€	-
Asturias	Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales	€	1.987,44
Asturias	Impuesto sobre el desarrollo de determinadas actividades que inciden en el medio ambiente	€	1.985,73
Asturias	Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas	€	6.857,89

Cantabria	Canon del agua residual	€	28.949,87
Cantabria	Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos	€	452,53
Cantabria	Canon por la implantación en el suelo rústico de la comunidad autónoma de Cantabria de parques eólicos y fotovoltaicos para la generación de energía eléctrica y la evacuación de dicha energía generada a la red	€	-
Cantabria	Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas	€	-
La Rioja	Canon de saneamiento	€	14.320,66
La Rioja	Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos	€	1.039,32
La Rioja	Impuesto sobre el impacto visual producido por los elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas	€	2.212,65
La Rioja	Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas	€	1.396,75
Murcia	Impuesto sobre los premios del juego del bingo	€	169,03
Murcia	Canon de saneamiento	€	56.001,69
Murcia	Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales	€	267,36
Murcia	Impuesto por emisiones de gases contaminantes a la atmósfera	€	622,00
Murcia	Impuesto sobre el almacenamiento o depósito de residuos en la Región de Murcia	€	1.989,40
Murcia	Recargo sobre las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas	€	3.613,63
Com. Valenciana	Canon de saneamiento	€	198.279,55
Com. Valenciana	Impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente	€	20.707,00
Com. Valenciana	Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos e incineración, coincineración y valorización energética	€	2.322,00
Aragón	Impuesto medioambiental sobre las aguas residuales	€	64.657,02
Aragón	Impuesto medioambiental sobre la emisión de contaminantes a la atmósfera	-€	210,75
Aragón	Impuesto medioambiental sobre las grandes áreas de venta	€	184,28
Aragón	Impuesto medioambiental sobre determinados usos y aprovechamientos de agua embalsada	€	16.067,22
Aragón	Impuesto medioambiental sobre las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión	€	2.020,67
Castilla-La Mancha	Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente	€	454,88
Castilla-La Mancha	Canon eólico	€	12.164,24
Canarias	Canon de vertido	€	-
Canarias	Impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo	€	327.003,25
Canarias	Impuesto sobre las Labores del Tabaco	€	97.993,15
Canarias	Impuesto sobre el impacto medioambiental causado por determinadas actividades (aplicación suspendida)	€	-
Canarias	Impuesto sobre los depósitos de clientes en las Entidades de Crédito (sin efecto)	€	-
Extremadura	Canon de saneamiento	€	8.220,12
Extremadura	Impuesto sobre aprovechamientos cinegéticos	€	4.007,85
Extremadura	Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente	€	97.161,35
Extremadura	Impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito (sin efecto)	€	-
Extremadura	Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero	€	4.461,30
Illes Balears	Impuesto sobre los premios del juego del bingo	€	-
Illes Balears	Canon de saneamiento de aguas	€	81.714,49
Illes Balears	Impuesto sobre estancias turísticas	€	29.819,94
Com. Madrid	Impuesto sobre la instalación de máquinas en establecimientos de hostelería autorizados	€	-
Com. Madrid	Impuesto sobre depósito de residuos	€	-
Com. Madrid	Recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas	€	-
Castilla y León	Impuesto sobre la afección medioambiental causada por determinados aprovechamientos del agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión	€	63.528,86
Castilla y León	Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos	€	6.803,25
TOTAL		€	2.297.478,29

Marta Martínez Zorita

Licenciada en Derecho y Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Carlos III de Madrid. Cuenta también con un máster en Tributación Empresarial por la ICADE Business School, así como un máster en Dirección Pública, Políticas Públicas y Tributación por la UNED.

Manuel Fernández Ordóñez

Licenciado en Física de Partículas y doctor en Física Nuclear. Reconocido divulgador científico y miembro del Consejo de la Fundación para el Avance de la Libertad, es profesor del máster en Environmental Economics de la Universidad Francisco Marroquín y autor de los libros En Busca de la Libertad: el Planeta en Peligro *(Gaveta, 2022) y* Nucleares Sí, Por Favor *(Deusto, 2023).*

En los últimos años, la escalada de los precios de la electricidad ha sumido a millones de personas en la pobreza energética. Estre drama acuciante, agravado además por la invasión rusa de Ucrania, ha motivado medidas temporales de alivio tributario que no pueden sustituir una auténtica liberalización del sector energético.

Frente a la legión de estatistas que aprovechan esta situación para reclamar aún más intervencionismo, Marta Martínez Zorita y Manuel Fernández Ordóñez formulan propuestas sensatas para reducir la injerencia estatal, la sobrerregulación y la voracidad recaudatoria, que están en el origen de la pobreza energética.

Fundación para el Avance de la Libertad

ATLAS NETWORK

Un proyecto de la Fundación para el Avance de la Libertad con el apoyo de Atlas Network.
www.fundalib.org | www.atlasnetwork.org