

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 [BOE-A-2021-10584]

La situación que estamos viviendo con el precio de la luz ha provocado una gran alarma social al ver las comparativas del mismo en años anteriores. En concreto, el recibo de un usuario medio se disparó un 46,5 % en las tres primeras semanas de junio frente al mismo período del año pasado, consiguiendo ser la factura más cara de la historia y este aumento del precio de la luz ha seguido creciendo en los siguientes meses.

La factura de la energía eléctrica está influida, de una manera u otra, por varios impuestos aplicados desde los distintos entes territoriales de nuestro país, entre ellos:

- El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).
- El Impuesto Especial sobre la Electricidad, grava la fabricación e importación de energía eléctrica, incluyendo la adquisición intracomunitaria de la misma.
- El Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica (IVPEE). Grava la realización de actividades de producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica. Su introducción provocó el efecto indeseado de abaratamiento del coste de la energía importada respecto de la producción local.
- Impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica. Grava las actividades de producción de combustible nuclear gastado resultante de cada reactor nuclear y la producción de residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrica.
- Impuesto sobre el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas. Grava las actividades de almacenamiento de combustible nuclear gastado y de residuos radiactivos en una instalación centralizada.

A través de este RDL que comentamos, se afecta a dos de ellos: el IVA y el IVPEE, según analizaremos.

Son muchas las reformas pendientes en la fiscalidad energética, así, la Comisión Europea afirma que «el régimen de imposición no es coherente con las políticas y los objetivos en los ámbitos de la energía y el clima. Aunque reflejan los modelos fiscales de los Estados miembros, basados en gran medida en las necesidades de recaudación, las actuales políticas fiscales no consiguen integrar de forma sistémica el impacto del consumo de combustible y electricidad en la consecución de los objetivos

de la UE en los ámbitos de la energía y el clima, ni en los de salud y medioambiente» (COM/2219/117 final). Como señala la prof.^a VILLAR EZCURRA¹, en España,

el PNIEC, la [Estrategia de Transición Justa](#), el [Plan de Recuperación](#), el [Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética](#) contemplan la necesidad de adoptar medidas de fiscalidad medioambiental, la modernización del sistema tributario para un crecimiento sostenible e inclusivo y la necesidad de revisar la fiscalidad de la energía. El momento es muy oportuno para adoptar un modelo virtuoso en este terreno en España, que siga las directrices de la UE pero que, a la vez, tome como referencia la [estructura de generación](#) de energía del sistema eléctrico. A tal efecto, se debería tender a un mayor nivel de participación de las energías renovables en el mix de generación y a la utilización de tecnologías que permitan capturar y almacenar los productos contaminantes, para que puedan contribuir a la obtención de productos.

Lo cierto es que, mientras llega esa reforma de la fiscalidad energética, desde hace poco más de un año, los precios de la electricidad en España se han incrementado vertiginosamente, lo que incide en la factura eléctrica de los consumidores españoles. Por otra parte, este incremento no parece que vaya a disminuir con el paso del tiempo, sino, por el contrario, todo apunta a que el precio de la electricidad se mantenga elevado si no se toman las medidas necesarias.

Aun cuando estos precios —mayoristas— no afectarían directamente a todos los consumidores-menoristas, existen modalidades contractuales en las que estos precios se aplican inmediatamente, como, por ejemplo, el precio regulado PVPC, Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor, o los contratos en mercado libre basados en precios dinámicos, indexados al *pool* energético (mercado en el que productores, distribuidores, comercializadores y consumidores negocian cada día el precio de la luz, teniendo en cuenta la disponibilidad de energías renovables y no renovables, así como la oferta y la demanda para cada hora del día).

Para intentar paliar esta situación, ya que se dan las circunstancias que aconsejan hacer uso de la facultad conferida a los Estados miembros de forma inmediata para acometer una rebaja del tipo del IVA aplicable a determinados suministros de energía eléctrica y de esta forma garantizar la plena eficacia de la medida, se aprobó el pasado mes de junio el *Real Decreto-Ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua*, publicado en el BOE el 25 de junio de 2021, con medidas urgentes que teóricamente iban destinadas a la contención y paliación de los efectos causados en la economía de los españoles por las subidas en el precio de la electricidad.

1. VILLAR EZCURRA, M. 2021: «La revisión pendiente de la fiscalidad de la energía». *Agenda Pública-Analistas de la Actualidad*, <https://agendapublica.es/la-revision-pendiente-de-la-fiscalidad-de-la-energia/>, 10 de febrero de 2021.

Una vez más la exposición de motivos de la normativa es más amplia que el propio texto legislativo en sí, ya que 10 de las 16 páginas están destinadas a ello, pareciendo que es necesaria una justificación muy forzada de las medidas que se van a regular.

Entre las medidas aprobadas se encuentran las siguientes, que hemos avanzado que afectan a dos impuestos:

1. En primer lugar, para los contratos de energía eléctrica cuyo término fijo de potencia no supere los 10 kW, se aplicará 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, con el objeto de reducir su importe. Esta medida tiene un carácter excepcional y transitorio, hasta el 31 de diciembre de 2021.

2. 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 período de vigencia de este real decreto-ley, con independencia del precio de la electricidad del mercado mayorista.

Como se ha puesto de manifiesto, el texto en sí no refleja ni despeja las dudas que se han generado en el sector ante una medida fiscal de este calado. Por ejemplo, el pago de las comercializadoras a distribuidoras o a OMIE (Operador del Mercado Ibérico de Energía) se seguirá haciendo al 21 %, o, por otro lado, la compra de instalaciones de autoconsumo se grava al 21 % por lo que se está penalizando este tipo de instalaciones frente a la energía que procede de la red.

Esta rebaja temporal en el IVA ya existía en otros países como Francia, Reino Unido, Italia, Grecia o Portugal.

3. Otra de las medidas que se establece es que se reduce otro de los costes operativos como es el *Impuesto sobre el Valor de la Producción de Energía Eléctrica (IVPEE)*, un impuesto que pagan las compañías productoras de luz y que repercuten al final al consumidor. Así, de forma excepcional, durante el tercer trimestre de 2021, se procede a exonerar del IVPEE a las instalaciones que producen electricidad y la incorporan al sistema eléctrico. Ello conlleva modificar el cómputo de la base imponible y de los pagos fraccionados regulados en la normativa del tributo. Así:

- A efectos de la determinación de la base imponible del impuesto, la misma estará constituida por el importe total de los ingresos a percibir por la producción e incorporación al sistema eléctrico de energía eléctrica, medida en barras de central, por cada instalación en el período impositivo, minorada en las retribuciones correspondientes a la electricidad incorporada al sistema durante el tercer trimestre natural.
- Los pagos fraccionados del tercer trimestre se calcularán en función del valor de la producción de energía eléctrica en barras de central realizada durante el período impositivo minorado en las retribuciones correspondientes a la electricidad incorporada al sistema durante dicho trimestre, aplicando el tipo impositivo del 7 % y deduciendo el importe de los pagos fraccionados previamente realizados.

- Por su parte, los pagos fraccionados del cuarto trimestre se calcularán en función del valor de la producción de energía eléctrica en barras de central realizada durante el período impositivo minorado en las retribuciones correspondientes a la electricidad incorporada al sistema durante el tercer trimestre natural, aplicándose el tipo del 7 % y deduciendo el importe de los pagos fraccionados previamente realizados.

Esta suspensión, de acuerdo con las mejores estimaciones de ingresos y costes, sería compatible con un cierre del ejercicio 2021 del sistema eléctrico en equilibrio, respetándose el principio de sostenibilidad económica y financiera consagrado en la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sistema Eléctrico](#).

Respecto a este impuesto no se reduce del 7 % al 0 % como se hizo anteriormente en 2018, sino que, como hemos señalado, «se procede a exonerar del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica a las instalaciones que producen electricidad y la incorporan al sistema eléctrico. Ello conlleva modificar el cómputo de la base imponible y de los pagos fraccionados regulados en la normativa del tributo». En 2018 además de esta medida, ante la subida que experimentaron los precios de la electricidad en agosto y septiembre de ese año, se adoptaron otra serie de medidas, como la introducción de una exención en el Impuesto de Hidrocarburos para desactivar el gravamen conocido como «céntimo verde» en los combustibles para producción eléctrica.

Según el Gobierno, esta suspensión no afectará al equilibrio de las cuentas del sistema eléctrico del ejercicio de 2021. Hay que recordar que, en 2018, el Gobierno tuvo que volver a subir el IVPEE al 7 % el 1 de abril tras seis meses al 0 % después de crearse un déficit en el sistema. Si, del cierre de 2020, se generase superávit de ingresos del sistema eléctrico, la totalidad del mismo se aplicará para cubrir los desajustes temporales y las desviaciones transitorias entre ingresos y costes del ejercicio 2021.

Esta suspensión de manera temporal del impuesto a la generación eléctrica, sumada a la propuesta de rebajar el IVA de la factura de luz del 21 % al 10 %, se suponía que iba a provocar una rebaja en la factura de la luz del 12 % para los consumidores domésticos y pequeñas y medianas empresas. Esta suspensión afectará tanto a los consumidores con tarifa regulada o Precio Voluntario al Pequeño Consumidor (PVPC) como a los que tienen contratos en el mercado liberalizado (precio fijo durante 12 meses).

Para adecuar la normativa a lo anteriormente reflejado y a lo que comentaremos después, se modifican las siguientes normas:

- [RD Ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria](#).
- [Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias](#).
- [RD 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica](#).

- [Texto refundido Ley de Aguas aprobado por RD Leg. 1/2001, de 20 de julio.](#)
- [Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el RD Leg. 1/2001, de 20 de julio, que se aprueba por el RD 849/1986, de 11 de abril.](#)

Según señala GARCÍA MILLÁN², las medidas adoptadas serán insuficientes para evitar la subida de la tarifa eléctrica a medio plazo, ya que, por un lado, el problema del precio de la electricidad es muy complejo y entran en juego demasiados factores y, por otro lado, se incluyen en la factura otros conceptos teóricamente inamovibles por errores legislativos de épocas pasadas, con políticas irreales que posteriormente tuvieron que rectificarse. Por otro lado, la subida del precio del gas, determinados conflictos internacionales y el ataque político que se lleva haciendo en España desde hace varios años contra las centrales nucleares de producción de energía eléctrica, las cuales generan energía a un coste muy razonable, hacen que la esperanza en que este problema se solucione a corto o medio plazo sea baja.

En este sentido, Gestha (Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda) ha señalado que la bajada de impuestos no ha sido eficaz para frenar la escalada del precio de la luz, después de ver cómo en meses posteriores la factura de la luz sigue escalando máximos todos los días.

Los técnicos ya calcularon que, con la bajada del IVA al tipo reducido, podría lograrse una rebaja de unos 1.700 millones para los hogares en cómputo anual, aunque vaticinaron que no se garantizaba que esa bajada del IVA no fuese compensada con nuevos aumentos en el precio del kilovatio, como así está ocurriendo.

Gestha califica las bajadas de estos dos impuestos como una medida coyuntural de alivio a los consumidores, pero considera necesario adoptar otras medidas que solucionen la causa de este problema³. En concreto, señala que el precio del megavatio/hora es tres veces más caro que en 2020, cuando el IVA estaba al 21 % y se exigía el impuesto a la producción de energía.

Por otra parte, ha criticado que la bajada del IVA de la energía afecta a todos por igual, con independencia del nivel de ingresos o riqueza de las familias o de la dimensión o beneficios de las empresas, por lo que el principio de capacidad económica queda muy lejos de plasmarse adecuadamente.

2. *Vid.* GARCÍA MILLÁN, R. J.: «Nuevas medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía», <https://www.cremadescalvosotelo.com/noticias-legales/nuevas-medidas-urgentes-en-el-ambito-de-la-fiscalidad-energetica-y-en-materia-de>

3. En este sentido, los técnicos de Hacienda han avisado de que es muy evidente que el sistema marginalista de fijación de precios de la energía no es eficiente para España en este momento, pues se está pagando la producción de energía de fuentes renovables muy por encima del coste de producirla, sin que sea posible un aumento inmediato de la producción de este tipo de energía.

Será, por tanto, necesaria la adopción de medidas eficaces para detener la escalada de precios, además de la constitución efectiva del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico.

En este sentido, por ejemplo, los técnicos de Hacienda han propuesto que se inste el «cambio coyuntural» de las reglas de fijación de precios, ahondando en la línea anunciada de frenar la sobrerretribución de nucleares y centrales hidráulicas, o, en caso contrario, exigir un recargo tributario a las grandes empresas eléctricas sobre dichos beneficios extraordinarios.

En segundo lugar, los técnicos del Ministerio de Hacienda abogan por la suspensión temporal de las operaciones de futuros sobre los derechos de emisión de CO₂, tal como la ESMA (European Securities and Markets Authority-Autoridad Europea de Mercados y Valores) y la CNMV (Comisión Nacional del Mercado de Valores) suspendieron las operaciones en corto contra las acciones del capital social de las empresas estratégicas de nuestro país en la anterior crisis financiera.

Y, por último, promueven realizar un examen exhaustivo del mercado eléctrico por la CNMC, así como fomentar las pequeñas instalaciones de energías renovables, principalmente para el autoconsumo de empresas, particulares y pequeños núcleos poblacionales⁴.

En otro orden de cosas, el Real Decreto-Ley 12/2021, de 24 de junio, comentado, introduce un cambio en la [Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias](#), para actualizar el límite absoluto de la deducción de 5,4 a 12,4 millones, de manera que Canarias mantenga el diferencial respecto al límite de deducción en la península. Además, se actualiza el término «servicios de postproducción» por «servicios de efectos visuales», por ser técnicamente equivalentes de acuerdo con lo establecido por el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA).

Por otra parte, se modifica la disposición transitoria única del [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](#), de manera que el régimen de suspensión de liberalización de determinadas inversiones extranjeras directas en España regulado en los apartados 2 y 5 del artículo 7 bis de la [Ley 19/2003, de 4 de julio](#), se aplicará hasta el 31 de diciembre de 2021, a las inversiones extranjeras directas sobre empresas cotizadas en España, o sobre empresas no cotizadas si el valor de la inversión supera los 500 millones de euros, realizadas por residentes de otros países de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio.

También se modifica el artículo 114.7 del [texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio](#), para establecer que el organismo de cuenca, de acuerdo con lo establecido en este artículo, determinará las cuantías anuales del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua antes

4. En este sentido, *vid.* VILLAR EZCURRA, M.: «La revisión pendiente de la fiscalidad de la energía...», cit.

del inicio del ejercicio a que se apliquen, pudiendo practicarse desde el inicio del año natural en que sea aplicable hasta el último día del primer semestre del año siguiente.

Además, se modifica el primer párrafo de los artículos 303, 310 y 311 del [Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminares, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba por el Real Decreto 849/1986.](#)

María Ángeles GUERVÓS MAÍLLO
Profesora Titular de Universidad
Área de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Salamanca
mguervos@usal.es