

Real Decreto-Ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural [BOE-A-2021-17458]

El Real Decreto-Ley 23/2021, de 26 de octubre, nace al albor de los elevados precios de cotización de las principales materias primas que derivan en un incremento generalizado del coste de los suministros básicos de gas natural y electricidad.

Esto es así inicialmente, y así se argumenta en la exposición de motivos, como consecuencia del desajuste temporal de la oferta y la demanda de los productos, en este caso, energéticos, consecuencia directa de la crisis económica derivada de la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, en la actualidad han surgido otros condicionantes, como el estallido de la guerra en Ucrania, que han generado un incremento añadido del coste de los productos energéticos, si bien es cierto que esta norma se limita a paliar los efectos del aumento de precios en el momento de su aprobación y algunas de sus medidas expiran al finalizar el mes de marzo de 2022.

La escalada de precios no se reduce exclusivamente a los productos energéticos, sino que también se ha trasladado a los derechos de emisión de CO₂, cuestión que se ha visto agravada por los objetivos de descarbonización de los países de la UE. De esta manera, todos estos factores unidos, y en especial el elevado precio del gas natural, han derivado en el incremento del precio de la electricidad que se genera a partir de esta materia prima, a pesar de su limitada contribución a su producción (13 %). Así, en tan solo unos meses se ha incrementado el precio del gas natural un 400 % y el precio de la electricidad en el mismo periodo de tiempo se ha visto incrementado desde la media de los tres últimos años, que se situaba en 46,31 €/MWh, hasta los 200 €/MWh que se alcanzaron en el mes de octubre de 2021.

En nuestro país esto adquiere especial importancia puesto que el sector industrial está muy expuesto a los precios del mercado eléctrico ya que en este no se llevan a cabo contratos a plazo que permitan disponer de la energía a un precio estable y asequible, desvinculado de la volatilidad del mercado, de ahí que también se planteen algunas medidas como las contenidas en esta norma, sin perjuicio de otras, para disminuir el impacto de este desajuste de precios coyuntural del mercado de los productos energéticos. Algunas de estas medidas se han recogido en el [Real Decreto-Ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad](#) y en el [Real Decreto-Ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se aportan 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](#) (se impuso la reducción temporal del IVA de la electricidad del 21 % al 10 %).

En concreto, el primero de ellos, el Real Decreto-Ley 17/2021, de 14 de septiembre, incluía medidas en el ámbito del sector eléctrico tales como la creación del suministro mínimo vital, la supresión del impuesto sobre el valor de la producción de energía eléctrica en el cuarto trimestre de 2021, la rebaja en el impuesto sobre la electricidad o la creación del mecanismo de minoración del exceso de retribución del mercado eléctrico.

Así, la norma que nos disponemos a comentar se encarga de reforzar algunas de las medidas ya incorporadas previamente, como, por ejemplo, el mecanismo de minoración de exceso de retribución del mercado eléctrico, y de incluir otras nuevas para paliar la situación de la mejor forma posible, protegiendo especialmente a los consumidores considerados vulnerables. Todas estas medidas se inspiran en el nuevo marco europeo que establece una serie de líneas generales en este sentido, siendo esta la Comunicación de la Comisión Europea, de 13 de octubre de 2021, «Haciendo frente a la escalada de los precios de la energía: herramientas de apoyo de acción». Igualmente, se ha iniciado la tramitación normativa para abordar la modificación del precio voluntario al pequeño consumidor (PVPC, precio regulado vinculado a los precios mayoristas de electricidad), especialmente afectado por la fluctuación de los precios de la electricidad en el mercado mayorista.

Por otro lado, también se introdujo en el pasado el bono social de electricidad como un descuento en la factura eléctrica, mediante el [Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica](#). Pues bien, en esta norma también se modifica el porcentaje que corresponde aplicar en concepto de descuento, incrementándose en esta situación coyuntural, siempre que se cumpla, como es lógico, con los requisitos que especificaba el art. 3 del real decreto que lo regula (se produce un aumento del 40 al 70 % para los consumidores vulnerables severos y del 25 al 60 % para los consumidores vulnerables, ex. art. 1, Real Decreto-Ley 23/2021, de 26 de octubre, con una vigencia temporal hasta el 31 de marzo de 2022).

Igualmente, también se aprobó el llamado bono social térmico en el año 2018, en virtud del [Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores y usuarios](#) (incorporándose en el marco de la renovada [Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024](#)). Así, este bono social térmico también es objeto de reforma por este real decreto-ley, de tal manera que se incrementa la cuantía mínima a percibir por los usuarios, de 25 € a 35 €, así como un incremento del presupuesto destinado al mismo de 100 millones de euros respecto a la anualidad anterior (102,5 millones de euros), artículos 2 y 3, Real Decreto-Ley 23/2021, de 26 de octubre. Así, todos estos instrumentos de protección de los consumidores en general, pero en particular de aquellos más vulnerables, se hacen necesarios mientras se introducen medidas de tipo estructural que actúen directamente sobre el mercado de electricidad y/o gas.

Por otro lado, en cuanto a la modificación del mecanismo de minoración del exceso de retribución del mercado eléctrico que anticipábamos, el presente real decreto-ley se encarga de precisar, a través de su Disposición final primera (por la que se introduce una nueva Disposición Adicional Octava en el Real Decreto-Ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad), su ámbito de aplicación, señalándose que el mecanismo no será de aplicación a la «energía producida por las instalaciones de generación de energía eléctrica que se encuentre cubierta por algún instrumento de contratación a plazo, cuando el precio de cobertura sea fijo, y siempre que el instrumento de contratación a plazo se haya celebrado con anterioridad a la entrada en vigor del real decreto-ley o cuando, habiéndose celebrado con posterioridad a la entrada en vigor de dicho real decreto-ley, su periodo de cobertura sea superior a un año». Igualmente, se detalla en párrafo c) de la nueva Disposición Adicional Octava, apartado 1) que «cuando los instrumentos de contratación a plazo a los que se refieren los párrafos anteriores incorporen una indexación parcial a los precios del mercado peninsular mayorista al contado de electricidad, resultará excluida únicamente la energía equivalente de la parte del contrato no indexada». Así mismo, se detallan cuáles son los elementos necesarios para justificar dichos contratos a plazo (declaración responsable a la que debe adjuntarse determinada documentación, fundamentalmente).

Unidas a todas estas cuestiones, se atisba una necesidad de mayor transparencia en el mercado eléctrico mayorista para no perjudicar a comercializadores y a los propios consumidores. Con este fin, se aprobó en su momento el [Reglamento \(UE\) 1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la integridad y transparencia del mercado mayorista de la energía \(Reglamento REMIT\)](#) que introdujo importantes garantías, como que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) tuviera la información necesaria sobre las transacciones físicas, por ejemplo. Por ello, en nuestro país se han completado estas previsiones de transparencia a través de diversas normas, cuestiones que se modifican o refuerzan en el presente Real Decreto-Ley, de la siguiente manera:

- *Modificación de la [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico](#) (artículo 4, Real Decreto-Ley 23/2021)*
 - 1) En el apartado uno se modifica el art. 26.3.c), en el cual se establece que la sociedad considerada productora de energía debe remitir a la CNMC la información relativa a los instrumentos de contratación a plazo de electricidad, tanto físicos como financieros. Además, cuando esta sociedad también se constituya como comercializadora o cuando forme parte de un grupo de empresas en el que se desarrolle esa actividad de comercialización, deberá remitir, igualmente, los instrumentos de contratación a plazo que tenga suscritos, de tipo financiero o físico. De la misma manera, deben comunicarse las transacciones de venta y la información sobre los contratos que se realicen entre el productor y el resto de las empresas del grupo encargadas de la comercialización. Toda

esta información deberá remitirse mensualmente a la CNMC siguiendo una serie de indicaciones en cuanto a forma y fondo.

- 2) En el apartado dos se modifica el art. 44.1.e), de tal manera que los consumidores deber ser avisados de manera comprensible y transparente de la intención de modificar las condiciones del contrato y se les debe informar en todo momento de su derecho a rescindir el mismo, sin coste adicional, en el momento de realizar esta comunicación. En esa comunicación por la cual se notifica una revisión de precios, se debe incluir una referencia comparativa respecto al precio anterior y una estimación del coste anual también en perspectiva comparada respecto al coste anual anterior.
 - 3) En el apartado tres se modifica el art. 46.1.l) por el cual se obliga a los productores a conservar, durante al menos 5 años, todos los datos acerca de las transacciones de los contratos de suministro de electricidad y todos los derivados que tengan algún tipo de conexión con los clientes mayoristas o gestores de transporte, que deben estar a disposición del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de la CNMC, de las comunidades autónomas y de la Comisión Europea, cuando estos lo requieran.
 - 4) En el apartado cuarto se añade un nuevo párrafo u) en el artículo 46.1, sobre las obligaciones y derechos de las empresas comercializadoras en relación al suministro, señalando que estas deben «publicar información transparente, comparable, adecuada y actualizada sobre las ofertas disponibles en cada momento, y en su caso, sobre las condiciones relacionadas con la terminación de los contratos, así como información sobre los servicios adicionales que exija su contratación». Se señala, a su vez, que esta información debe ser remitida a la CNMC con el objetivo de que se publiquen, a disposición de todos los consumidores en su portal web Comparador de Ofertas de Energía.
- *Modificación de [la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos \(artículo 5, Real Decreto-Ley 23/2021\)](#)*
- 1) En el apartado uno se añade un nuevo apartado al art. 81.2, así el apartado t) señala la obligación de que los comercializadores publiquen información comparable, actualizada y adecuada sobre los precios aplicables a las ofertas disponibles para consumidores cuyo consumo anual no exceda de 50.000 KWh y sobre las cuestiones que tengan que ver con la terminación de los contratos y con los suministros adicionales. En el caso de nuevas contrataciones a través de ofertas, se debe informar del precio resultante cuando la oferta haya expirado y los precios deben publicarse indicando el término variable (€/KWh) y el término fijo (€/mes). Así mismo, si la tarifa se actualiza mediante la aplicación de algún índice, este debe ser público y se debe indicar la fórmula de cálculo para que sea reproducible por el consumidor, aportando los parámetros y la evolución reciente. Igualmente, también se señala que, si las ofertas incluyen penalización por rescindir el contrato, la misma debe ser fácilmente legible «sin que la diferencia del tamaño de la letra pueda ser superior a un 10 % respecto

al resto del texto que describe la oferta». Esta información debe ser remitida, así mismo, a la CNMC, con el objetivo de que lo publicite en la herramienta web Comparador de Ofertas de Energía.

- 2) En el apartado dos se modifica el art. 57 bis. f) por el cual se impone la obligación de que sean debidamente avisados todos los consumidores, de forma transparente y fácilmente comprensible, de las posibles modificaciones de condiciones del contrato e informados del derecho de rescisión del mismo en el momento de recepción del aviso, sin ningún coste adicional. Lo mismo debe ocurrir para cualquier revisión al alza de los precios consecuencia de las condiciones previstas en el contrato, con un mes de antelación a la entrada en vigor. Así mismo, también se recoge en este precepto, como en algunos anteriores, la necesidad de ofrecer una comparativa con los precios existentes en el año anterior.

Paula M.^a TOMÉ DOMÍNGUEZ
Personal Investigador en Formación (FPU)
Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca
paulatomedom@usal.es