



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

**FACULTAD DE DERECHO**

# **El gravamen temporal energético**

**David Bailón Más**

**5º E-3 A**

**Derecho Financiero y Tributario**

**Tutor: Ramón Casero Barrón**

**Madrid**

**Abril de 2023**



## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS .....</b>	<b>5</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>6</b>
<b>PALABRAS CLAVE.....</b>	<b>6</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>7</b>
<b>KEY WORDS .....</b>	<b>7</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
1.1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA DE ESTUDIO.....	8
1.2. OBJETIVOS Y ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN.....	9
1.3. METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DEL ESTUDIO .....	10
<b>2. CONTEXTUALIZACIÓN GENERAL: EL DESEQUILIBRIO PRESTACIONAL...11</b>	
2.1. LA ELECTRICIDAD: FORMAS DE PRODUCCIÓN .....	11
2.2. EL COVID-19 Y LA GUERRA DE UCRAINA.....	12
2.3. LOS DERECHOS DE EMISIONES DE CO2 .....	14
2.4. EL AUMENTO DE PRECIOS: UNA REALIDAD INEVITABLE .....	15
<b>3. EL SECTOR ELÉCTRICO .....</b>	<b>17</b>
3.1. FUNCIONAMIENTO BÁSICO.....	17
3.1.1. <i>El proceso de liberalización del sector eléctrico español.....</i>	<i>17</i>
3.1.2. <i>Las fases del proceso productivo eléctrico: generación, transporte, distribución y comercialización. Actores principales .....</i>	<i>19</i>
3.1.3. <i>Dos mercados: mayorista y minorista.....</i>	<i>20</i>
3.2. EL PRECIO EN EL MERCADO MINORISTA: PVPC O TARIFA DEL LIBRE MERCADO .....	23
3.2.1. <i>Estructura de la factura eléctrica.....</i>	<i>23</i>
3.2.2. <i>La tarifa regulada y la tarifa libre .....</i>	<i>25</i>
3.3. RESULTADOS DE LAS ELÉCTRICAS ESPAÑOLAS .....	26
<b>4. LOS IMPUESTOS A LAS GANANCIAS ESPECIALES: UNA FRECUENTE REALIDAD.....</b>	<b>28</b>
4.1. CONCEPTUALIZACIÓN GENERAL .....	28
4.1.1. <i>Presupuesto de aplicación: beneficios extraordinarios .....</i>	<i>28</i>
4.1.2. <i>Justificación: a cada uno lo que es suyo .....</i>	<i>29</i>
4.2. EJEMPLOS DE APLICACIÓN HISTÓRICA .....	31
4.2.1. <i>Estados Unidos de América: pioneros contra todo pronóstico.....</i>	<i>31</i>
4.2.2. <i>Reino Unido: privatizaciones y política social .....</i>	<i>33</i>
<b>5. EL GRAVAMEN ESPECIAL AL SECTOR ENERGÉTICO ESPAÑOL.....</b>	<b>36</b>
5.1. PROPUESTAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y UNIÓN EUROPEA .....	36
5.2. LEY 38/2022, DE 27 DE DICIEMBRE, PARA EL ESTABLECIMIENTO DE GRAVÁMENES TEMPORALES ENERGÉTICO Y DE ENTIDADES DE CRÉDITO Y ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS DE	

CRÉDITO Y POR LA QUE SE CREA EL IMPUESTO TEMPORAL DE SOLIDARIDAD DE LAS GRANDES FORTUNAS, Y SE MODIFICAN DETERMINADAS NORMAS TRIBUTARIAS. ....	38
5.2.1. <i>Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario</i> .....	38
5.2.2. <i>Cálculo del impuesto: sujetos pasivos y el importe neto de la cifra de negocios</i> .....	40
5.2.3. <i>La solidaridad: contribución al Pacto de rentas</i> .....	43
<b>6. CONCLUSIONES</b> .....	<b>46</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>49</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1: MERCADOS DEL SECTOR ELÉCTRICO .....	22
FIGURA 2: EQUILIBRIO TÍPICO DE LOS MERCADOS MAYORISTAS DE ELECTRICIDAD	23
FIGURA 3: DESGLOSE DE LA FACTURA ELÉCTRICA .....	24
FIGURA 4: RELACIÓN DE INGRESOS DE LAS ELÉCTRICAS ESPAÑOLAS (1998–2016) ....	27

## **ABREVIATURAS**

**AFI:** Analistas Financieros Internacionales

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**CNMC:** Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

**CSIC:** Consejo Superior de Investigaciones Científicas

**EE. UU.:** Estados Unidos de América

**FEDEA:** Fundación de Estudios de Economía Aplicada

**FMI:** Fondo Monetario Internacional

**OMIE:** Operador del Mercado Ibérico de Energía

**OPEC:** Organization of the Petroleum Exporting Countries (Organización de Países Exportadores de Petróleo, en español)

**PVPC:** Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor

**R. U.:** Reino Unido

**UE:** Unión Europea

## **RESUMEN**

Vivimos tiempos convulsos. La pandemia generada por el Covid-19, la Guerra desatada entre Ucrania y Rusia y, en general, un mercado desabastecido y sacudido por un fuerte incremento de la demanda de energías han supuesto el aumento descontrolado del precio de estas de forma exponencial. Un aumento que, si bien es cierto que ha afectado a la población e industria de forma notoria, ha tenido un efecto muy beneficioso para los comercializadores y productores de energía. La premisa es simple: el precio aumenta; y la consecuencia es tautológica: el que vende obtiene mayor beneficio a resultas. Como se suele decir, a río revuelto ganancia de pescadores.

Ésta es la situación ante la que se encuentran las Administraciones Públicas y gobiernos. Así, son muchos los que, desde hace algún tiempo ya, demandan una solución. Una solución que pasa por gravar –de forma considerable– los beneficios extraordinarios que han obtenido los principales agentes energéticos como consecuencia del aumento descontrolado del precio.

Con todo esto en mente, el objetivo de este Trabajo de Fin de Grado es realizar un análisis crítico de la Ley 38/2022 de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias, en concreto, en su vertiente relacionada con las compañías energéticas y eléctricas.

Para ello, se realizará un estudio preliminar tanto de las causas que originaron el incremento descontrolado de los precios de la electricidad, como del sector eléctrico español. A continuación, se explorará el concepto de “Windfall Tax” desde una perspectiva de aplicación histórica, para finalizar con el análisis de la regulación española propuesta en este sentido y las posibles implicaciones de esta para la economía y sociedad.

## **PALABRAS CLAVE**

Windfall tax, sector eléctrico, gravamen temporal energético, fiscalidad de excepción, subida de precios

## **ABSTRACT**

We are living in turbulent times. The pandemic caused by Covid-19, the war unleashed between Ukraine and Russia and, in general, an undersupplied market shaken by a sharp increase in the demand for energy have led to an exponential and uncontrolled increase in the price of energy. An increase that, although it is true that it has affected the population and industry in a notorious way, has had a very beneficial effect for energy traders and producers. The premise is simple: the price increases; and the consequence is tautological: the seller makes more profit as a result. As they say, all fishermen win in troubled waters.

This is the situation faced by public administrations and governments. Thus, many have been demanding a solution for some time now. A solution that involves taxing - in a considerable way - the extraordinary profits obtained by the main energy agents as a consequence of the uncontrolled price increase.

With all this in mind, the aim of this Final Degree Project is to carry out a critical analysis of Law 38/2022 of 27 December, for the establishment of temporary energy taxes and taxes on credit institutions and financial credit establishments and which creates the temporary solidarity tax on large fortunes, and modifies certain tax regulations, specifically, in its aspect related to energy and electricity companies.

For this purpose, a preliminary study will be made of the causes that originated the uncontrolled increase in electricity prices, as well as of the Spanish electricity sector. Then, the concept of "Windfall Tax" will be explored from a historical application perspective, to conclude with the analysis of the Spanish regulation proposed in this sense and its possible implications for the economy and society.

## **KEY WORDS**

Windfall tax, electricity sector, temporary energy levy, exception taxation, price increases



## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Justificación del tema de estudio

Cuando los acontecimientos se precipitan como ha ocurrido desde que el COVID-19 irrumpiera en la sociedad de forma tan abrumadora, las consecuencias derivadas del tsunami generado en los mercados y en la economía tienden a ser de un calibre especial. Cuando, además, a la paralización de la actividad económica resultante de la crisis sanitaria mundial se añade el estallido de una guerra y la propia idiosincrasia y fisionomía de los mercados, uno solo puede maravillarse y aterrorizarse a partes iguales ante la tremenda virulencia con la que todos estos hechos zarandean las estructuras económicas.

Y ello, como no podía ser de otra forma, ha llenado titulares y minutos de infinidad de medios que se han hecho eco de lo excepcional de la situación. En concreto, si bien es cierto que el incremento de los precios de forma generalizada ha sido más que conocido, lo cierto es que la electricidad y la energía han sido las utilidades más afectadas por este encarecimiento; hecho que, por otra parte, no debe extrañar al lector pues no es la primera vez que ocurre. Véase, por ejemplo, lo acontecido durante la invasión del Kuwait en la Primera Guerra del Golfo (CEPAL, 1990) o tras los atentados del 11 de septiembre en EE. UU. (Ivekovic, 2003).

Es por ello que, incluso, el petróleo y las fuentes energéticas se hayan convertido un tema recurrente en la geopolítica internacional, precisamente, con el objetivo de limitar el posible impacto que tenga una escalda bélica en países productores. Conviene en este punto recordar las palabras de Michael T. Klare (2001) reproducidas por Ivekovic (2003) al respecto:

*“Las guerras que se han emprendido por los recursos después de la Guerra Fría no constituyen acontecimientos aleatorios o aislados. Al contrario, forman parte de un conjunto que se inscribe en un marco geopolítico más amplio. Mientras que los conflictos internacionales se regían hasta hace poco por consideraciones de índole política e ideológica, las guerras del futuro tendrán abrumadoramente como objetivo la posesión y el control de bienes económicos esenciales y, en particular, de recursos necesarios para el funcionamiento de las sociedades industriales.”*

No obstante, cuando lo inevitable se desencadena y se producen crisis de oferta como la actual, los Estados reaccionan a las nuevas realidades económicas de diversas maneras, siempre tratando de

paliar la pérdida de poder adquisitivo que sufren los agentes más vulnerables en supuestos de alta inflación. En el caso del Estado español, dejando de lado las diferentes bonificaciones al consumo y rebajas fiscales en impuestos indirectos llevadas a cabo, las autoridades han considerado necesaria la implantación de un gravamen temporal especial a los beneficios extraordinarios que las empresas energéticas, presumiblemente, han percibido durante estos meses.

La gran actualidad del tema en cuestión y el gran impacto de esta política en un sector crucial como es el energético unido al gran revuelo que ha generado entre los autores la forma en la que se ha llevado a cabo esta medida son las principales razones que justifican esta investigación y que determinan, necesariamente, el enfoque desde el que partimos.

## **1.2. Objetivos y enfoque de la investigación**

Con todo ello en mente, desde la autoría de este Trabajo Fin de Grado nos planteamos la tarea de entender cuáles han sido los factores determinantes que han provocado la histeria desatada en los mercados energéticos en relación con la increíble subida de precios de la electricidad, para, con esa base, analizar detenidamente los instrumentos fiscales con los que cuenta el Estado en el restablecimiento de la normalidad económica y social.

El objetivo, por tanto, no es otro que analizar cómo reacciona el Derecho, en concreto el legislador en materia fiscal, ante situaciones excepcionales económicas que amenazan la estabilidad económica de la Nación e, incluso, los propios cimientos del Estado social y democrático que rige en este país.

En puridad, el propósito central es el de evaluar el contenido y la forma de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias; en concreto, en lo relativo al gravamen temporal energético que nace del artículo primero de la norma y la intersección de este con lo recomendado y legislado por diferentes Organismos Internacionales, así como con otros instrumentos fiscales utilizados históricamente en situaciones similares.

Como objetivos secundarios de la investigación, serán especialmente relevantes el **(i)** conocimiento del sector eléctrico español y de la **(ii)** estructura que conforma el precio de la

electricidad. También se valorará la *(iii)* percepción de beneficios extraordinarios por parte de las principales eléctricas del país y se buscará una *(iv)* aproximación conceptual y general de lo que son los gravámenes temporales.

### **1.3. Metodología y estructura del estudio**

El estudio que se pretende llevar a cabo tiene un punto de partida básico, esto es, la propia Ley 38/2022. Por ser este un Trabajo Fin de Grado de Derecho, es importante analizar correctamente el precepto legal para conseguir el mayor rigor posible. Concretamente, nos centraremos en el preámbulo de la norma, pues nos permitirá encontrar la motivación que ha encontrado el legislador para producir el texto jurídico (especialmente importante en este caso pues, como veremos durante las siguientes páginas, se trata de una auténtica justificación de la acción legislativa, llegándose a describir por algunos autores como “preventiva” frente a las posibles críticas que pudiera despertar); y, por otro lado, en el artículo primero dónde se establece el gravamen temporal energético.

Así mismo, será importante la consulta de fuentes como apoyo a la investigación. Especialmente, aquellas orientadas a la confección de la doctrina general sobre los gravámenes temporales y los ejemplos de aplicación histórica. En este orden de cosas, no menos importante serán las citadas fuentes para contrastar los juicios de valor que haga la propia autoría del estudio sobre la norma analizada.

Por otro lado, existirán otra serie de normas que, cumpliendo una función de apoyo, también habrán de ser consultadas. Hablamos, principalmente, de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico para todo aquello que tiene que ver con la configuración del sector eléctrico español y la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en lo relativo a los gravámenes especiales. Todo ello sin olvidar Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo de 6 de octubre de 2022 relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía como parte de la legislación europea de aplicación directa en nuestro territorio.

Esta metodología determinará la estructura que seguirá el trabajo. Comenzaremos por plasmar las causas de la actual crisis de oferta energética que ha provocado el periodo de hiperinflación al que se enfrentan las autoridades en la actualidad.

Posteriormente, puesto que el impuesto está especialmente dirigido a un sector económico, se analizará el sector eléctrico español, su proceso de liberalización y, sobre todo, los mecanismos de fijación de precios que existen.

Habiendo situado el *statu quo* en el que el legislador se ve obligado a actuar, el tercer paso será conceptualizar de forma general la reacción natural en materia fiscal que se ha venido aplicando a lo largo de los años: los impuestos a los beneficios extraordinarios (*windfall taxes*) y evaluar dos supuestos de aplicación histórica de estos (EE. UU. y R. U.).

Finalmente, será el momento de analizar detenidamente la norma española. Para ello, se realizará un estudio doctrinal y jurisprudencial de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario y se valorarán los elementos más importantes del gravamen español, haciendo énfasis en lo que algunos consideran el mayor defecto de esta norma: la regla de cálculo de la base imponible.

## 2. CONTEXTUALIZACIÓN GENERAL: EL DESEQUILIBRIO PRESTACIONAL

### 2.1. La electricidad: formas de producción

La inestabilidad que se ha sufrido a nivel mundial a resultas de los diferentes acontecimientos ocurridos a lo largo de estos últimos años ha provocado un amplio catálogo de consecuencias que han sacudido la economía de forma intensa, especialmente, en lo que a el nivel de precios de la energía concierne. Es objeto de este primer punto el análisis de las causas de la inestabilidad económica y, específicamente, del aumento descontrolado de precios relativos a la electricidad.

Teniendo esto en cuenta, es primero interesante indagar acerca de las fuentes de producción de electricidad de las que se disponen en la actualidad. Y es que, con la evolución de la tecnología, son muchas las formas a partir de las cuales se puede producir energía para abastecer a la población mundial. Desde la producción nuclear, hasta la utilización de formas tradicionales como el carbón o el gas, pasando por los métodos renovables tan relevantes en el actual contexto de la lucha contra el cambio climático, el ser humano ha desarrollado a lo largo de los años una gran cantidad de procesos para la producción de la energía que consume de forma intensiva.

En realidad, el proceso de producción y distribución de la electricidad se divide en diversas fases, siendo todas ellas relevantes a la hora de configurar el precio que finalmente pagan los consumidores. Comenzando con la obtención de la energía a través de la explotación de diversas fuentes primarias (renovables o no renovables), la energía sufre un proceso de transformación en energía eléctrica para después ser distribuida a los diferentes centros de utilización de la misma (hogares e industria) y comercializada entre los clientes de las compañías del sector, ya sea en el mercado libre o regulado (Repsol, 2022).

En este contexto, a pesar de que –como se ha comentado antes– la importancia de las energías renovables es creciente, llegando en muchos países como Noruega o Islandia a suponer prácticamente el total de la producción energética (Endesa, 2023), aun el sistema que comportan estas no está plenamente capacitado como para abastecer el consumo mundial de electricidad (IRENA, 2022).

## **2.2. El Covid-19 y la Guerra de Ucrania**

A nadie se le escapa, después de estos últimos años, la relevancia de la interconexión de la economía global y la resultante interdependencia de los mercados nacionales. Especialmente, este hecho es muy relevante en el mundo de la producción energética.

Es precisamente esa dependencia en las fuentes de energía no renovables comentada en el punto anterior la que, según IRENA, la Agencia Internacional de Energía Renovable, en su evaluación del panorama de las energías renovables en 2022, ha causado el incremento de forma notoria de los precios de la electricidad en nuestro país y en el mundo entero. Utilicemos gas, petróleo o carbón, lo cierto es que la extracción de estos combustibles fósiles se produce mayoritariamente en países propensos a la inestabilidad. Ello ha generado, precisamente por la interconexión de la economía global, la sucesión de crisis económicas resultantes de conflictos –generalmente bélicos– en los países donde se extraen aquellos. En este sentido, recordar la importante escalada de precios del barril de petróleo sufrido tras el embargo a Irán de 1979 o, sin ir más lejos, el conflicto ucraniano que, actualmente, mantiene al mundo en vilo.

Así, como recuerda IRENA, la crisis de Ucrania muestra la vulnerabilidad de los sistemas energéticos dependientes de formas de producción de energía no renovables, pues, a falta de

alternativas para la producción de electricidad, la única opción es seguir adquiriendo combustibles fósiles a precios desorbitados, en este caso, procedentes de Rusia –uno de los países combatientes– (IRENA, 2022).

Entrando a analizar las causas de esta escalada de precios en la electricidad, se deben tener en consideración 2 factores determinantes, por el momento.

En primer lugar, la crisis generada por la pandemia del Covid-19. Corrían los primeros días de marzo de 2020 cuando los hospitales de todo el mundo empezaron a recibir los primeros casos de esta nueva enfermedad. Tiempo más tarde, gobiernos de prácticamente todas las naciones decretaron confinamientos obligatorios que, en última instancia, supusieron el cierre de industrias y la paralización de la actividad empresarial. A resultas de ello, el consumo de electricidad bajó considerablemente y, con ello, los precios de los carburantes (Fernández y Molnar, 2021).

Sin embargo, la inevitable reactivación económica trajo consigo la reanudación del consumo de energía. Una reactivación que, tras prácticamente 3 meses de paro total, trajo consigo un aumento meteórico de la demanda tanto de productos como de energía para la producción de estos. Por si ello fuera poco, el desajuste resultante en la producción energética produjo un *shock* de oferta que encareció el precio de forma desorbitada (Torres, 2022). El mecanismo es simple: a mayor demanda, la oferta no puede mantener el ritmo y los precios suben considerablemente.

Por otro lado, en un contexto extremo de desajuste entre la demanda y la oferta, un nuevo acontecimiento sacude el mercado energético. Rusia, uno de los más importantes productores de gas en Europa, suponiendo un 20% de las importaciones en 2019 para la Unión Europea (Greenpeace, 2022), entra en febrero de 2022 en guerra con Ucrania. Así, en un mercado ya azotado por la inestabilidad aparece un nuevo factor tremendamente disruptivo.

La guerra, a parte de todos los daños materiales y humanos causados en ya más de un año de conflicto, incrementa la tensión entre Rusia y las potencias europeas pertenecientes todas ellas a la Unión y, paradójicamente, especialmente dependientes del suministro del gas ruso para la industria y los pequeños consumidores. En concreto, si tomamos el ejemplo de Alemania, más de la mitad (55%) del consumo de gas proviene de fuentes rusas (World Energy Trade, 2022). De esta forma, parece razonable pensar que cualquier interrupción en la cadena de suministro –como

fue el cierre de diez días del gaseoducto *Nord Stream* el 11 de julio de 2022– tenga terribles consecuencias para una nación que depende energéticamente en un 27% del gas (World Energy Trade, 2022).

En España, la situación tampoco era muy diferente. Y es que, en un mercado interconectado como el europeo, los efectos de la subida de precios tienen repercusiones para todos los Estados y España, como integrante de ese mercado, se ve directamente afectado por este contexto bélico.

Llegados a este punto, tampoco debemos olvidar la creciente inestabilidad en el norte de África como consecuencia de la ruptura de las relaciones entre Marruecos y Argelia en agosto de 2022. Siendo este último el mayor suministrador de gas hacia la península ibérica a través del gaseoducto *Magreb-Europa*, según Epdata (Agencia de datos de Europa Press) el conflicto entre ambos países ha supuesto un cambio en el paradigma, siendo ahora Estados Unidos el mayor suministrador a España de gas (Epdata, 2022).

### **2.3. Los derechos de emisiones de CO<sub>2</sub>**

La creciente relevancia que ha adquirido la lucha contra el cambio climático a escala global ha supuesto la imposición de políticas tendentes a reducir o mitigar el impacto que genera la actividad humana en el medio ambiente. Las sucesivas revoluciones industriales y el crecimiento exponencial de los medios de producción, normalmente alimentados por fuentes de energía no renovables, ha supuesto la degradación de los ecosistemas de forma notoria. Así, numerosos han sido los acuerdos a nivel internacional que buscaban poner solución a este problema.

La cuestión es que este tipo de políticas suponen, como regla general, el aumento de los costes de producción ya sea porque se han de buscar formas alternativas de producción menos contaminantes o porque, como es el caso concreto que nos ocupa en este ordinal, suponen un aumento directo de los costes en forma de “peaje”.

Los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> tienen su origen en la regulación comunitaria europea, en concreto, en el denominado “régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea”, vigente desde 2005 (Pacce, Sánchez, Suárez Varela; 2021) y su funcionamiento es sencillo.

Cada derecho de emisión se corresponde con un nivel concreto de emisiones. De tal forma que, cada operador en el sistema estará autorizado a emitir el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero que correspondan al número de derechos que posea (Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, s.f.).

El carácter acumulable de estos derechos genera un mercado donde los diferentes intervinientes emisores de gases de efecto invernadero negocian e intercambian los derechos en función de las necesidades concretas que tuvieran estos en relación con la emisión. Es aquí donde, según el legislador, se desincentiva la emisión y, por ende, se lucha contra el cambio climático. Y es que, al articularse la compra de derechos de emisión como un auténtico coste adicional, las empresas, siguiendo la métrica de buscar como regla general la eficiencia económica, intentarán reducir sus emisiones para evitar la compra de más derechos adicionales a los que se les conceden de forma gratuita (Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, s.f.).

No obstante, a pesar de que en teoría esta iniciativa debería reducir las emisiones, lo cierto es que, para determinadas actividades como la extracción de gas o la producción de electricidad, la emisión de estos gases es necesaria y, por tanto, la compra de más derechos de emisión inevitable, pues la alternativa sería pagar una cuantiosa multa.

Teniendo todo lo anterior en cuenta, debemos señalar que, entonces, cualquier cambio en el valor de cotización de los derechos de emisión en el mercado puede tener y, de hecho, conlleva, importantes repercusiones en el precio de la producción de energía mediante fuentes no renovables. Así, variaciones como las experimentadas a lo largo de 2021 y 2022 no hacen otra cosa sino aumentar, como tercer factor, el precio de la electricidad que consume la población.

Según datos de SENDECO2 (Sistema Europeo de Negociación de CO2), lejos queda el precio medio de 24,75 €/tCO2 de 2020. Actualmente, el precio medio de los derechos ronda los 81,54 €/tCO2 de media (Sendeco2, 2023). Esto supone que el coste de producción, para este concreto concepto, se ha incrementado en tres veces para un periodo de a penas 2 años.

#### **2.4. El aumento de precios: una realidad inevitable**

Resta, por ahora, analizar las consecuencias que los hechos anteriormente anunciados –crisis sanitaria del Covid-19, Guerra de Ucrania y aumento del precio de los derechos de emisión de



CO2– han provocado en el mercado. Una sacudida de precios que, en última instancia, ha resultado justificación suficiente para la aprobación de legislación tributaria excepcional y cuyo análisis será el objeto último de este Trabajo de Fin de Grado.

Es un tópico muy extendido en las aulas de las facultades de Derecho de este país comentar que la realidad suele superar a la ficción, aludiendo a la imposibilidad de predecir aquello que va a ocurrir y frente a lo cual el ordenamiento jurídico ha de responder. En el caso actual, la tormenta perfecta sintetizada en ordinales anteriores sólo confirma aquella idea.

Desde que en 2021 comenzara la escalada de precios de la electricidad a nivel mundial, las cifras que ha alcanzado esta utilidad han sido desorbitados se mire por dónde se mire. Y, aunque a mediados de agosto de 2022 entrara en vigor el Real Decreto 10/2022 conocido popularmente como “el tope al precio del gas” gracias a la iniciativa conjunta de los gobiernos de España y Portugal, lo cierto es que hasta este 2023 los ciudadanos no han visto una reducción sustancial de la factura de la luz.

Llegando incluso a cifras superiores a los 300 euros por megavatio y hora, la media en 2021 se situó en los 111,93 euros y en 2022 en 209,40 euros, muy por encima de la media de 2020, situada en 40,37 euros (Europa Press, 2022).

Frente a esta nueva realidad, el legislador se plantea formas para mitigar el efecto negativo que la evidente subida de precios de la energía supone para los ciudadanos, pues no debemos olvidar que el citado incremento no solo afecta directamente al precio de la electricidad que se consume, sino que, además, tienen incidencia directa en el coste de producción y distribución de los bienes de consumo. En definitiva, la tarifa de la electricidad y del resto de medios energéticos se ve directamente reflejado en la variación del Índice de Precios al Consumo en forma de encarecimiento del nivel de vida. De esta forma, a lo largo de 2022 se registran variaciones en este indicador de en torno al 10% con respecto al mismo periodo del año anterior (INE, 2022).

La situación es alarmante. Y, llegados a este punto, el gobierno decide implementar una serie de medidas que buscan ayudar a los colectivos más vulnerables a través de lo que se conoce como el *Pacto de rentas*.

Ya implementado a finales de los años 70 en el contexto de los Pactos de la Moncloa, en la actualidad tiene como objetivo paliar los efectos negativos que la desbocada inflación está provocando en los hogares españoles, en gran medida causada por el incremento del precio de la energía. Este tipo de medidas tienen su fundamento en la contribución que han de hacer todos los agentes intervinientes en el mercado en momentos de crecimiento desorbitado de los precios con el objetivo de proteger el poder adquisitivo de la población (Fernández, 2022).

Será sobre este concreto pacto donde se asienten los cimientos de la legislación tributaria excepcional que se cristaliza en la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.

En este sentido, como recuerda la exposición de motivos del cuerpo legal citado *supra*, “los poderes públicos, como garantes de los valores constitucionales, deben articular una respuesta eficaz, eficiente y contundente para hacer frente a los efectos nocivos que la escalada de precios está generando en toda la ciudadanía, poniendo en peligro, incluso, en determinados ciudadanos especialmente vulnerables una mínima calidad de vida en una sociedad avanzada como la nuestra”.

La solución alcanzada, adelantándome a lo que se expondrá en próximas líneas de este estudio, será el establecimiento de diferentes prestaciones estatales que se financiarán, en gran medida, con la recaudación que se obtenga, en particular, de la especial contribución que comporta la Ley 38/2022 para las compañías energéticas.

### 3. EL SECTOR ELÉCTRICO

#### 3.1. Funcionamiento básico

##### 3.1.1. El proceso de liberalización del sector eléctrico español

Tras analizar las causas de el descontrolado aumento de precios vivido en los últimos meses en relación, principalmente, con las materias primas y, muy especialmente, con las fuentes

energéticas, es de rigor en este segundo epígrafe analizar el funcionamiento del sector eléctrico sobre el cual recae el nuevo gravamen que origina estas líneas.

El sector eléctrico, en tanto abastece al mercado con un servicio de interés económico general, ha estado sometido a una fuerte regulación desde su creación. Tal y como explica la exposición de motivos de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, la actividad de generación, transporte, distribución y comercialización de electricidad es una actividad económica sin la que, hoy día, podría entenderse, siquiera, la existencia del ser humano. Así, después de esta gran aseveración con la que comienza el citado precepto legal, a reglón seguido establece que “*la ordenación de ese servicio distingue actividades realizadas en régimen de monopolio natural y otras en régimen de mercado*”.

En realidad, el sector eléctrico tal y como es conocido actualmente tiene su origen con la aprobación de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. Fue esta la que, allá por el año 1997, comenzó el proceso de liberalización que paulatinamente permitió la entrada de terceros en el sistema –especialmente en la fase de comercialización de la energía– mediante la progresiva reducción del intervencionismo estatal que había imperado desde los humildes inicios del sector. Desde aquel entonces, imperará lo que se conoce como el *mercado organizado de negociación de la energía*.

La Real Academia Española, con base en el artículo 1 de la Ley 24/2013, define el *sector eléctrico* como el “*conjunto de empresas y organismos que se encargan del suministro de energía eléctrica*”. A decir verdad, el precepto mencionado *supra*, fija el objeto de la Ley reguladora del sector en aquellas *actividades destinadas al suministro de energía eléctrica*, siendo estas las de “*generación, transporte, distribución, servicios de recarga energética, comercialización e intercambios intracomunitarios e internacionales, así como la gestión económica y técnica del sistema eléctrico*”<sup>1</sup>.

Y es que, gracias a la aprobación de la Directiva 96/92/CE, desde el año 1998 el sector eléctrico de nuestro país a experimentado una transformación remarcable cuanto menos. Todo ello, en

---

<sup>1</sup> Debido a la imposibilidad de tratar todas y cada una de las actividades como consecuencia de los límites de espacio y tiempo que rigen para este Trabajo de Fin de Grado, nos limitaremos a analizar las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización; siendo estas dos últimas las que mayor protagonismo adquirirán.

esencia, con motivo de la incorporación de España al *mercado interior de la electricidad de la Unión Europea* y la consiguiente liberalización de las fases finales del proceso productivo eléctrico, esto es, la distribución y comercialización (Energía y sociedad, 2023).

### *3.1.2. Las fases del proceso productivo eléctrico: generación, transporte, distribución y comercialización. Actores principales*

Como se ha anticipado en el punto anterior, la producción de electricidad es un proceso complejo en el que intervienen una infinidad de actores. Desde la generación de la electricidad, ya sea, por ejemplo, por la acción del movimiento del agua o por la reacción química generadora de energía como consecuencia de la división de átomos, hasta que el consumidor final enciende la luz oprimiendo un interruptor, muchos son los pasos intermedios que han de tener lugar.

Todo parece corresponder a un sistema perfectamente ordenado en el que intervinientes, ya sea en monopolio natural debido a la complejidad y magnitud de su actividad empresarial o en régimen de libre competencia, realizan su cometido con precisión remarcable. Quizás ello sea la causa de el gran nivel de costes que se han de hacer frente; costes que solo “engordan” la factura final. No obstante, puesto que no es objeto de este epígrafe concreto, no queremos adelantar reflexiones de forma precipitada.

Lo cierto es que el sector eléctrico actual trae causa de una serie de procesos de privatización novedosos –entendido desde la liberalización del sector en 1997– y concentraciones preexistentes. El resultado de ello es un mercado compuesto por diferentes actores con características propias. Mientras que las empresas que operaban ya en el mercado antes de la liberalización de sector gozan, como consecuencia del oligopolio propio de aquellos días, de integración vertical y, por tanto, operan en todas las fases de la cadena de valor energética, las empresas que surgen en el mercado libre normalmente se concentran en torno a una etapa de la cadena de valor, no estando verticalmente integradas (Agosti *et al*, s.f.)

Realmente, el resultado del proceso de liberalización iniciado en 1997 es la conformación de cuatro grandes empresas que operan en el mercado en todas las fases del proceso de transformación de la energía, cualquiera sea la fuente, en energía eléctrica (excepto la de transporte y gestión de la red

que, como actividad regulada a través de la Ley 17/2007, se le confiere en régimen de monopolio exclusivo a Red Eléctrica).

Aquellas –Iberdola, Endesa, Naturgy y Total– además, controlan gran parte de la cuota de mercado en lo que a comercialización de la electricidad se refiere, reteniendo para sí la gestión del suministro del 77% de los puntos de suministro del mercado libre eléctrico que – para hacernos una idea – supone el 63,3% del total del mercado, correspondiendo el 36,7% restante al mercado regulado (CNMC, 2021).

Ello no es óbice para que, precisamente en la fase liberalizada del proceso, la de comercialización, hayan sido numerosos los nuevos operadores que se han introducido en el mercado animados por los bajos requisitos de entrada en el mercado. Y, en este sentido, es necesario poner de manifiesto la diferencia entre las empresas *comercializadoras de referencia* o *de último recurso* (CUR) y las *comercializadoras libres*. Pues bien, aunque ambas actúan en la fase final del proceso mediante la puesta a disposición de los consumidores de la electricidad, las primeras lo harán dentro del mercado regulado ofreciendo la tarifa *PVPC*; por el contrario, las segundas ofrecerán tarifas pertenecientes al mercado libre (Endesa, 2022).

Así, según datos de la CNMC (2021), los puntos de conexión pertenecientes a la tarifa libre han aumentado prácticamente en un millón (+5,8%). Como contrapunto, los suministros regulados cayeron un 5.3%, es decir, 611.000 puntos de conexión menos. Estos datos evidencian la tendencia del mercado a optar por los operadores libres, pues, tras la crisis energética de este último año, parece que han sido estos los que han sido capaces de ofrecer tarifas más competitivas que aquellas que se ajustaban en virtud del mecanismo regulado. No obstante, esta última observación será analizada más en profundidad en siguientes ordinales.

### 3.1.3. *Dos mercados: mayorista y minorista*

Habiendo visto el origen y funcionamiento del sector eléctrico español, resta por conocer el mecanismo de fijación de precios en los mercados que determina, en gran medida, el precio que tienen que soportar los consumidores finales en la factura y que, en los tiempos que corren, tan controvertido ha sido, llegando, incluso, a forzar legislación tributaria inusual en nuestro país.

El mercado de la electricidad está compuesto por dos etapas. La primera, relativa al mercado mayorista, tiene como objetivo poner de acuerdo a los vendedores iniciales de la electricidad generada (generadores) con los compradores de esa energía (distribuidores); serán estos últimos quienes revendan en el mercado minorista, finalmente, la electricidad a los consumidores.

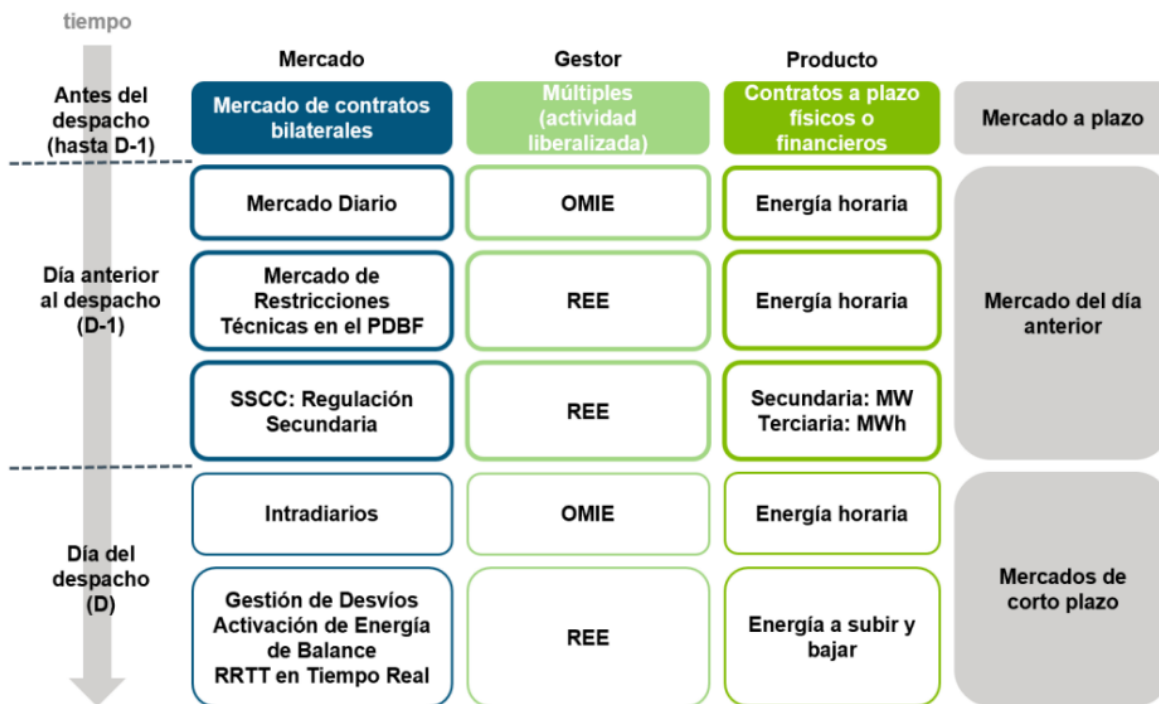
De esta forma, el mercado mayorista de la electricidad se define como una *secuencia de mercados* en los que, para diferentes plazos, confluyen la oferta y la demanda de electricidad (Energía y sociedad, 2023).

En definitiva, el precio mayorista al que los distribuidores compran la electricidad y los generadores venden lo producido es el resultado de la sucesión de precios de equilibrio para cada uno de los distintos periodos de entrega en los que se negocian contratos. Así, en función del periodo de tiempo para el que se negocie el precio estaremos ante un mercado de *futuros* o un mercado *spot*.

Mientras que, en el **mercado a futuro**, los precios son negociados días, semanas, meses o años antes del momento en que la energía sea generada y consumida (mercado a plazo), en el caso del **mercado diario**, los precios son negociados por tramos horarios –correspondientes a las 24 horas del día– en el día anterior a su comercialización. Este último, como característica importante, es un mercado acoplado con Europa, es decir, sigue un modelo acordado y aprobado por todos los mercados europeos (OMIE, s.f.).

Finalmente, dentro del muy corto plazo, existen los **mercados intradiarios**. Ellos sirven para ajustar el precio final al que se compra la energía conforme a las necesidades que surgen en tiempo real. Es una importante herramienta que permite el ajuste de las posibles desviaciones que tienen lugar como consecuencia del lapso de 24 horas que tiene lugar entre la negociación y la entrega de la energía eléctrica contratada (OMIE, s.f.).

Figura 1: Mercados del sector eléctrico

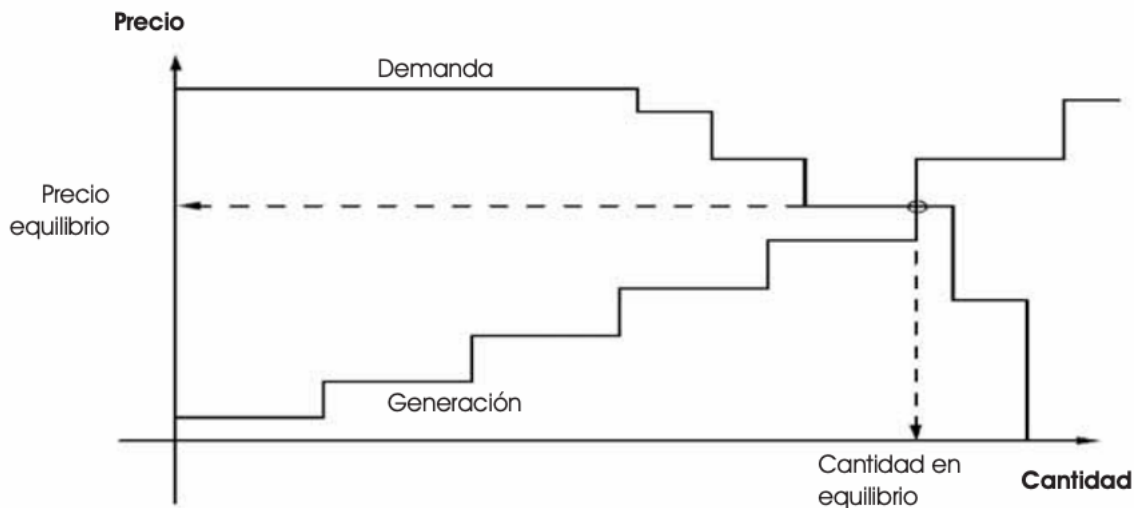


Fuente: Energía y sociedad. Manual de la energía (2023), pág. 169

El mercado o *pool* se organiza en forma de subasta (Agosti *et al*, s.f.). De esta forma, los generadores ofertan la electricidad que han generado al precio mínimo que desean venderla (atendiendo a los costes de generación en los que han incurrido) y los distribuidores concurren ofreciendo el precio de compra máximo que están dispuestos a asumir para adquirir dicha energía. Todo ello dentro de los límites de precio y cantidad que el propio mercado establece tanto para el mercado diario como para el intradiario (OMIE, s.f.).

En última instancia se ordenan los precios de menor a mayor en el caso de la oferta y de mayor a menor en el caso de la demanda, generándose dos curvas con una intersección. Será ahí, en el punto de equilibrio entre las dos curvas, dónde se fije el precio final al que se adquirirá la energía para aquella hora del día.

**Figura 2: Equilibrio típico de los mercados mayoristas de electricidad**



Fuente: Agosti *et al.* EL «MERCADO» DE GENERACIÓN ELÉCTRICA EN ESPAÑA: ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y RESULTADOS (s.f.), pág. 9.

### **3.2. El precio en el mercado minorista: PVPC o tarifa del libre mercado**

#### *3.2.1. Estructura de la factura eléctrica*

Con ello, en el proceso de distribución y comercialización en el mercado minorista de la electricidad se conforma el precio al que los consumidores finales adquieren la electricidad. En este sentido, es importante destacar la diferencia que existe entre la tarifa regulada o PVPC y la tarifa libre. Estas, con formas de cálculo distintas, determinarán el precio final que el consumidor tiene que hacer frente y, lo que es más importante, la incidencia que pueda tener una variación en el precio del mercado mayorista.

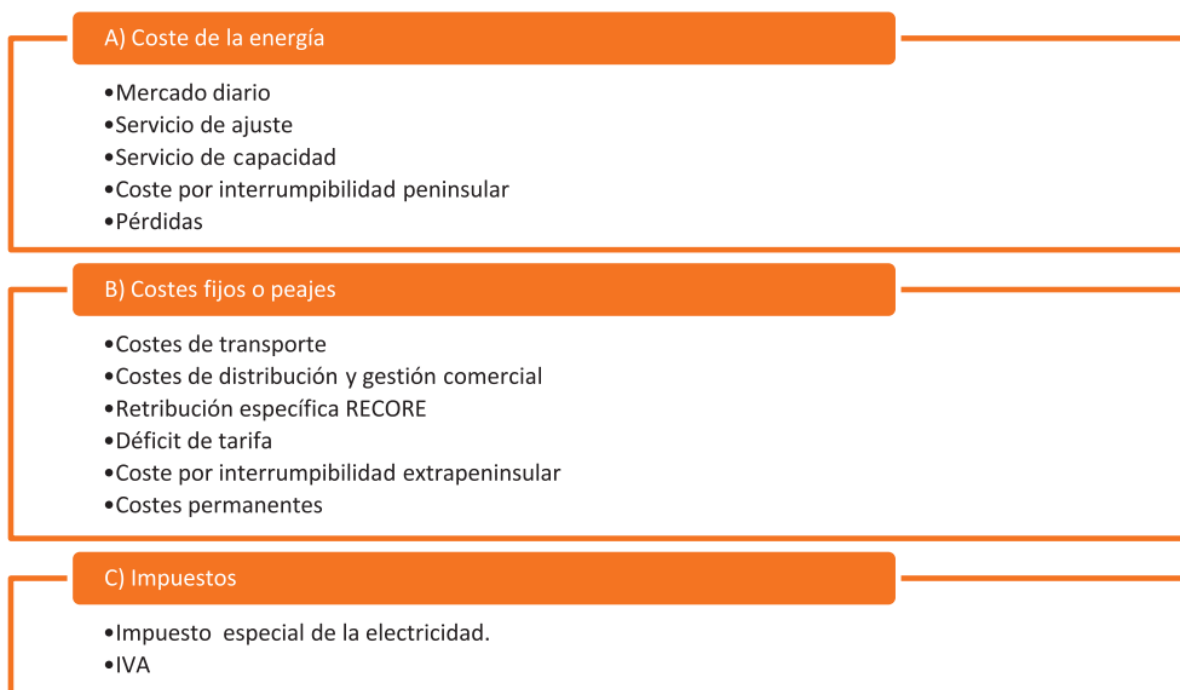
La primera consideración que se ha de hacer es que, mientras se cumplan con los requisitos para entrar en la tarifa regulada, un consumidor es totalmente libre para elegir entre las dos opciones. Así, según datos de Endesa (2022), en España 16 millones de hogares se encuentran en el mercado libre y 10,5 millones en el regulado. Sin embargo, como reconoce la CNMC (2020), tan solo uno de cada cuatro hogares es consciente de las diferencias que existen entre ambos sistemas de fijación de precios. Sin duda, una realidad que dista mucho de lo que se puede considerar “aceptable”. Y,



aunque con el paso del tiempo la tendencia es correctora, por desgracia es este desconocimiento el que genera el rechazo de la población hacia las compañías energéticas. Un rechazo que sustenta acciones del gobierno como, por ejemplo, la implementación del impuesto que más tarde se analizará.

Teniendo esto en cuenta, lo primero que hay que analizar es la estructura típica de una factura por suministro eléctrico. Como norma general, esta factura estará compuesta por tres elementos principales: en primer lugar, el **(i)** coste de la energía; seguido de los **(ii)** costes fijos o peajes de acceso; y, por último, los **(iii)** impuestos (Consejo Económico y Social, 2017).

**Figura 3: Desglose de la factura eléctrica**



Fuente: CES, El sector eléctrico en España (2017), pág. 58

De esta forma, la tarifa regulada (PVPC) y aquella perteneciente al mercado libre se diferenciarán, esencialmente, en el cálculo de los costes de la energía, es decir, el primer apartado de la factura y en los usuarios que se pueden acoger a uno y otro régimen, pues en el resto de elementos no guardan disparidad alguna.

### 3.2.2. La tarifa regulada y la tarifa libre

A lo largo de líneas anteriores hemos hecho referencia al proceso de liberalización del sector eléctrico europeo. No obstante, ese proceso de liberalización no ha sido total, mas algunas reminiscencias quedan, por ejemplo, en el hecho de que la red eléctrica se operada y gestionada por una única empresa (Red Eléctrica de España) o, en suma, en las tarifas reguladas.

Y es que, el PVPC no es más que la plasmación de la protección que brinda el Estado a los pequeños consumidores y que, en el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, se define como:

*“los precios máximos que podrán cobrar los comercializadores que, a tenor de lo previsto en el párrafo f) del artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, asuman las obligaciones de suministro de referencia, a aquellos consumidores que, de acuerdo con la normativa vigente, cumplan los requisitos para que les resulten de aplicación”.*

Como tal, es decir, como perteneciente al mercado regulado, el PVPC se verá configurado por mayores requisitos para su operatividad que aquellos relativos al mercado libre, especialmente, en lo que se refiere a las empresas que pueden ofrecerlo y a los usuarios que pueden contratarlo. En este sentido, las primeras –las empresas que pueden ofrecerlo– han de ser consideradas comercializadoras de referencia y, por otro lado, los consumidores que se pueden acoger a este precio son aquellos que tienen contratado una potencia igual o inferior a 10 kilovatios, esto es, consumidores de baja tensión, en su mayoría hogares (Comercializador de Referencia Energético, s.f.). Ello, por tanto, deja la tarifa libre reservada para aquellos consumidores que superen los 10 kilovatios de forma obligatoria y para aquellos consumidores de baja tensión que opten por esta.

Como se ha comentado antes, las mayores diferencias entre las dos tarifas se encuentran, a parte de en los actores intervinientes en el contrato de suministros, en el método de fijación del coste de la energía.

De forma simple, en la tarifa regulada el coste de producción o coste de la energía está compuesto por el precio horario resultante del mercado diario de energía, operado por el Operador del Mercado Ibérico de la Electricidad (OMIE), los servicios de ajuste gestionados por Red Eléctrica

de España en calidad de operador del sistema y otros costes recogidos en la normativa vigente (Red Eléctrica de España, s.f.). Por el contrario, el precio del mercado libre lo fija la empresa sin que este deba tener una forma específica. Operaría, salvando las distancias, como los precios fijados por las empresas de telefonía (Endesa, 2022).

En puridad lo que busca el PVPC es proteger a los consumidores impidiendo que las comercializadoras incluyan costes de la electricidad con un margen excesivamente alto, pues este se “indexa” al precio que pagan aquellas en el mercado mayorista. El problema surge cuando, en situaciones como la actual, el precio de la electricidad en el mercado mayorista se desboca por un *shock de demanda* y este repercute como efecto indeseado en el consumidor que, paradójicamente, más protegido ha de estar.

Ello puede desembocar, finalmente, en consumidores pertenecientes al mercado regulado que “paguen” más por la electricidad que consumen frente a aquellos que perteneciendo al mercado libre, por ejemplo, hayan contratado una tarifa plana, es decir, un precio mensual fijo.

### **3.3. Resultados de las eléctricas españolas**

No es infrecuente encontrar políticas públicas reactivas a las realidades sociales. Es más, uno se puede llegar a inclinar por pensar que, efectivamente, esta es la tónica general en la que se legisla en los actuales Estados democráticos. No siendo –ni aspirando a ser, dicho sea de paso– este un tratado de filosofía política o política económica, hemos considerado necesario, no obstante, evaluar con toda la equidistancia posible la situación que se pretende gravar con el impuesto especial español a la energía: los beneficios extraordinarios.

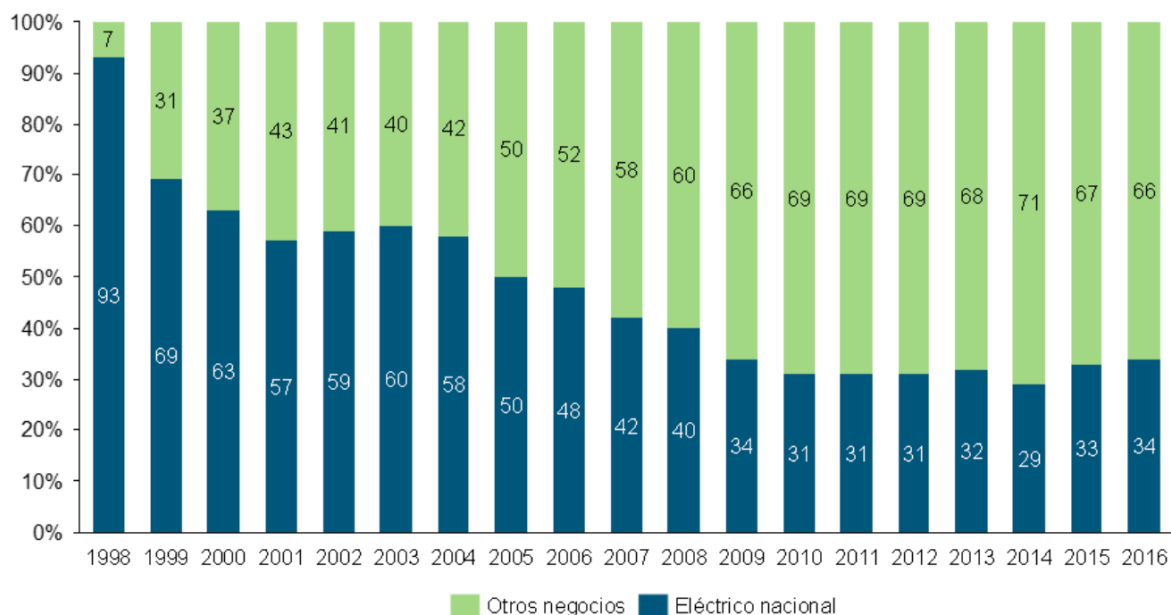
Decimos que la política es reactiva porque surge como consecuencia de la observación de una realidad ya acontecida sobre la cual se pretende legislar para corregir ciertas ineficiencias. La pregunta surge ahora en determinar si esas deficiencias realmente existen o si, por el contrario, son puros espejismos.

Dejando de lado el hecho de que las empresas españolas eléctricas generan gran parte de sus beneficios de actividades distintas a la generación y comercialización de energía, como así lo demuestra el Manual de la Energía de Energía y Sociedad, lo cierto es que los beneficios extraordinarios de las eléctricas son, por lo menos, más que discutibles.

Desde que el mercado de la energía se liberalizara en Europa, según el propio Manual de la Energía –de relevancia por ser capaz de agrupar una infinidad de datos sobre el sector– los ingresos de las eléctricas relacionados directamente con el negocio eléctrico han caído de un 93% de la cifra total de negocios en 1998 a un 34% en 2016. Se percatará el lector que, entonces, concluir que actualmente las eléctricas españolas generan gran parte de sus ingresos de actividades distintas a la eléctrica es, cuanto menos osado, pues los últimos datos con los que se cuentan son de 2016.

Sin embargo, la tendencia claramente a la baja que la serie histórica pone de manifiesto y, sobre todo, la estabilización de la cifra en los años finales de esta, son dos claros indicadores de esta realidad.

**Figura 4: Relación de ingresos de las eléctricas españolas (1998–2016)**



Por si esto no fuera poco –uno podría argumentar que, aunque no generen gran parte de sus ingresos de la explotación eléctrica, la posición que precisamente les confiere la citada explotación supone que puedan ser competitivos en otros negocios– la realidad es que los beneficios que han obtenido en el último año y el anterior, en pleno periodo inflacionario, no han sido extraordinarios. Así lo expuso Arturo Rojas, socio de la consultora AFI en el informe *Rentabilidades en sectores energía y electrointensivos* (2022). Y ello porque las grandes fluctuaciones que se han vivido en

el precio de la electricidad han tenido lugar en el mercado diario (*spot*), nunca llegando a transferirse a los contratos del mercado libre, los cuales se negocian a plazo para, precisamente, cubrirse los consumidores de la variación de precios.

En definitiva, la variación tan acusada del mercado diario habría tenido una influencia mayor en los contratos regulados, pues son en estos casos donde el coste de la electricidad está indexada al mercado *spot*. Y, en cualquier caso, estos contratos son operados, como ya hemos anticipado antes, por las comercializadoras de referencia, no así por las participantes del mercado libre.

Con todo y con ello, aun considerando que los beneficios son excesivos, la necesidad de percepción de estos es de sentido común. Es normal que estas empresas necesiten grandes beneficios para operar porque la innovación es cara; sobre todo, en relación con la utilización de fuentes de energía renovables tan demandas en este momento, incluso, desde la UE. Otra cosa es que se considere que las eléctricas han de contribuir de forma extraordinaria a las políticas públicas en este contexto de subidas de precios por su especial vinculación con un mercado que está acusando estas de forma intensa. Sin duda, una opción más racional y menos estigmatizadora hacia estas compañías.

#### 4. LOS IMPUESTOS A LAS GANANCIAS ESPECIALES: UNA FRECUENTE REALIDAD

##### 4.1. Conceptualización general

###### 4.1.1. *Presupuesto de aplicación: beneficios extraordinarios*

*Los tiempos desesperados requieren medidas desesperadas* (Roubini, 2016). Eso es lo que debe pensar el poder legislativo cuando pone encima de la mesa la posibilidad de gravar las ganancias extraordinarias del capital privado que surgen como consecuencia de una concreta situación económica coyuntural. En el contexto económico actual, no han sido pocos los que han propuesto la implementación de un impuesto especial a las corporaciones energéticas como consecuencia – dicen– del aumento desmesurado de los beneficios que ese sector ha visto a resultas del incremento del precio del bien con el que hacen negocio. Y, de forma casi sorprendente, han sido muchos los Estados que han legislado al respecto, siendo España uno de ellos.

No obstante, antes de entrar a analizar lo acontecido dentro de nuestras fronteras, hemos considerado necesario realizar una contextualización general sobre los *Windfall taxes* (término anglosajón que describe esta realidad tributaria) y adentrarnos, aunque someramente, en casos de aplicación histórica.

Partiendo de esa base, los impuestos a las ganancias especiales se configuran desde una simple premisa: la existencia de **beneficios extraordinarios** en un sector concreto debido a una situación económica excepcional (Shukla y Mustafa, 2009).

En cualquier caso, el **elemento temporal** que define, restringe y limita a este tipo de beneficios sin duda es un factor a tener muy en consideración. Es este –que estos beneficios se dan en un momento concreto, por una duración determinada, atendiendo a injerencias exógenas específicas de mercado–, y no otro, el aspecto que permite su consideración como extraordinarios y, hasta cierto punto, justifica su gravamen.

Como también es evidente, si se plantea siquiera la acción legislativa para corregir una situación de desequilibrio a nivel empresarial es porque lo percibido por la compañía se considera *excesivo*. No son, por tanto, meros beneficios altos, sino que atiende a una situación real de abuso por parte del poder corporativo frente a unos consumidores que se ven desprotegidos y obligados a soportar una situación. Así, es común encontrarse con este tipo de situaciones en el sector energético y, muy especialmente, en lo que a la extracción y refinamiento de petróleo se refiere (Congressional Research Service, 2022).

Partiendo desde la rúbrica de los beneficios extraordinarios, los impuestos especiales han tenido a lo largo de la historia una importancia creciente. Desde los casos anglosajones acaecidos durante el siglo pasado hasta el caso, por ejemplo, de Zambia para la minería, este tipo de gravámenes han sido populares instrumentos de redistribución de la riqueza en situaciones de guerra o de excepcionalidad. No obstante, nunca exentos de controversia, por suponer un desincentivo a la inversión o un supuesto exceso de la potestad regulatoria, la justificación para su aplicación resulta un imperativo que los legisladores han de tratar con cautela (Herrera-Bernal, 2009).

#### *4.1.2. Justificación: a cada uno lo que es suyo*

La existencia sola de esos beneficios no es *per se* habilitante de esta legislación de excepción. Más bien se configuran como un presupuesto necesario, pero no suficiente. Veamos, entonces, qué otros presupuestos precisa el legislador, sin los cuales la aplicación de este tipo de contribuciones queda bloqueada.

Nos referimos a dos adjetivos que los anglosajones añaden a la existencia de beneficios extraordinarios. En realidad, esos son la base para considerarlos extraordinarios y no simples beneficios. Nos referimos a los calificativos de *unexpected* y *unearned*.

Como tal, las empresas no han hecho un esfuerzo extra por conseguirlos, mas se han limitado a aprovecharse de la situación de mercado de forma estática. Es decir, no han incurrido en mayores riesgos ni han desempeñado labores o políticas excepcionales para captar el aumento de beneficios. En suma, son beneficios no imputables a la empresa y, por tanto, no deben ser percibidos por esta por completo, pues ello resultaría en una situación injusta.

Tax Foundation (s.f), organización estadounidense sin ánimo de lucro cuya actividad gira entorno a la actividad legislativa fiscal, los define como auténticos “golpes de suerte” en la medida en la que los equipara a la aceptación de una herencia o, incluso, a ganancias derivadas del juego y la lotería.

Toda esta nebulosa de conceptos y apreciaciones no es sino una suerte de valoración subjetiva de lo que –política, social y económicamente– se considera “aceptable”. Y subjetiva es porque ninguno de los calificativos que acompañan a los beneficios son, en forma alguna, medibles. *Excesivos, inesperados, injustos, no ganados...* Todos ellos relatan realidades altamente connotativas. El problema surge cuando, necesariamente, la discrecionalidad del regulador se apodera de la situación ligándose indisolublemente con la no siempre superable subjetividad.

Por otro lado, hay que tener en cuenta una realidad que difícilmente puede considerarse inocua. Y es que, aun pudiendo llegar a tener estas empresas beneficios supranormales, también pueden estas incurrir en pérdidas, pues esto forma parte de la operatividad del negocio. Todo ello porque, de una forma u otra, operan en el mercado. Por ello, también se hace complicado, cuanto menos, argumentar que estos beneficios “han caído del cielo” o que no son merecidos. Es cierto que no

han incurrido en un riesgo mayor que el normal... O quizás sí, si consideramos la inestabilidad del mercado en el que operan.

## 4.2. Ejemplos de aplicación histórica

### 4.2.1. *Estados Unidos de América: pioneros contra todo pronóstico*

Es objeto de este ordinal el estudio de dos casos de aplicación histórica que puedan aportar algo de luz sobre la forma en la que este tipo de impuestos se han puesto en funcionamiento y, más específicamente, sobre los resultados que estos han producido. Consideramos importante realizar este análisis en una etapa anterior al estudio del gravamen introducido en España por ser esta una forma de proceder lógica: primero presentar los antecedentes que inspiran la legislación actual para, después, valorar el caso concreto ante el que nos encontramos.

Siguiendo un esquema básico cronológico, el primero caso relevante de impuesto a beneficios extraordinarios es el de los EE. UU. con la introducción en 1980 del *Crude Oil Windfall Profit Tax*.

Los años 70 en los EE. UU. previos a la implementación del impuesto estuvieron caracterizados por el control del precios implementado por el presidente Nixon, especialmente en el sector petrolífero, como consecuencia del incremento sufrido en aquellos a resultas de la Revolución Iraní de 1978, la Guerra del Yom Kippur y el embargo de los países de la OPEC a EE. UU. y sus aliados<sup>2</sup> (Departamento de Estado de los EE. UU. | Oficina del Historiador, s.f).

Junto con el control de precios, la aplicación de un impuesto a las ganancias extraordinarias que habían generado los productores estadounidenses de petróleo tras el embargo árabe fue otra de las políticas a las que el gobierno de la Nación recurrió en una situación de emergencia económica caracterizada por la inestabilidad y la hiperinflación, siguiendo lo realizado ya tras la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea.

---

<sup>2</sup> La Guerra del Yom Kippur fue un conflicto desatado en 1973 entre Israel y una coalición de países árabes. Una guerra en la que participó activamente EE. UU. y otras potencias aliadas. Finalmente resultó en el embargo por parte de los países de la OPEC contra EE. UU. y la prohibición de exportar petróleo a ese país.



Situación esta parecida a la que se vive ahora tras la Guerra de Ucrania. Un contexto bélico que involucra, por un lado, al productor del crudo o del gas y, por otro lado, a los compradores, quienes, aunque tienen capacidad de producir internamente, ven claramente afectado su mercado por la inflación como resultado de restricciones de la oferta.

Llegados a este punto, debemos plantear la estructura a la que este impuesto a los productores de petróleo respondía. Y es que, lejos de constituir un impuesto a los beneficios de forma directa, aquel constituía un sistema de *impuestos de ejercicio* a la producción de petróleo nacional que se haría efectiva a partir de marzo de 1980. Así, la base imponible del impuesto respondía a la diferencia entre el precio de mercado del petróleo (*market price*) y un precio base establecido por la norma (*removal price*) que había sido ajustado al nivel de inflación y a los impuestos estatales que regían en aquel momento (Lazzari, 2006).

De esta forma, el petróleo producido y no exento, se clasificaba en diferentes grupos (*tiers*), en función de las características a las que atendía. Serían, entonces, estos grupos los que, en última instancia, determinarían el tipo de gravamen al que se sometía la venta, desde un 22,5% para petróleo descubierto recientemente hasta un 70% para el petróleo proveniente de grandes reservas en producción antes de 1979 (Lazzari, 2006).

La “racionalidad”, como justifican los estadounidenses, detrás de este sistema fiscal tan intrusivo, ya fue explicado por el propio Salvatore Lazzari, especialista en finanzas públicas y principal autor en lo que concierne a este impuesto, en una publicación de la Biblioteca del Congreso de los EE. UU. datada de 12 de septiembre de 1990. En ella, hace referencia a cuatro motivos: por un lado, la búsqueda del **(i)** control de precios; en segundo lugar, la **(ii)** distribución igualitaria y justa de los beneficios surgidos como consecuencia de una situación anómala de mercado; por otro lado, la, por aquel entonces, **(iii)** baja tributación a la que estaba sometida la industria de petróleo estadounidense; y, finalmente, los **(iv)** desequilibrios sufridos por el sector público y la necesidad de aumentar los ingresos.

Un problema: se consideraba que el precio de mercado del petróleo era inesperado y estaba resultando en un exceso de rentabilidad injusta en la industria. Una necesidad: la industria debe compartir los beneficios económicos resultantes de la explotación de recursos naturales. Una

solución: intervención fiscal en una industria altamente concentrada en la que existe falta de competitividad.

No obstante todo lo anterior, la aplicación final del impuesto no resultó todo lo fructífera que se deseaba. Y ello, en gran medida, porque la recaudación final fue mucho más baja de lo inicialmente proyectado, pues a partir de 1986, prácticamente la contribución fue nula al no superarse el umbral de precios mínimo que desencadenaba la aplicabilidad del impuesto (Lazzari, 2006).

Finalmente, el impuesto fue derogado en 1988, casi dos años y medio antes de lo previsto. Como suele ocurrir en estos casos, existen diversas causas que llevaron a este final. Mencionar, en este sentido, que ya en 1984 la Oficina General de Rendición de Cuentas (GAO) de los EE. UU. realizó un informe en el que se ponía de manifiesto que era el impuesto “más grande y complejo” que se había implementado en la industria estadounidense.

Sin duda esta fue una causa determinante que, unida a la creciente dependencia que experimentó el país en relación con el crudo extranjero en un contexto de extrema volatilidad que amenazaba con posibles cortes de suministro y al impacto negativo que había generado en la ya deprimida industria petrolífera de la región, terminaron por acabar de forma anticipada la vida del gravamen.

#### *4.2.2. Reino Unido: privatizaciones y política social*

Si en los EE. UU. encontramos el caso más relevante de aplicación de este tipo de gravámenes especiales en la industria petrolífera como consecuencia de una situación de mercado extraordinaria, el R. U. será un claro ejemplo de implementación en casos donde el propio regulador ha causado una situación de “aparente desequilibrio” que se busca corregir por la vía fiscal.

Los años 80 en el R. U. fueron tiempos de privatización del sector público del país. Este fue el proceso inverso al realizado en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado como consecuencia de la política implementada por el partido laborista a partir de 1945. Lo cierto es que, tras treinta años en los que gran parte de la industria del país permaneció nacionalizada, la falta de control financiero y los problemas relacionados con la alineación de la autonomía gerencial con los objetivos públicos resultaron en la iniciación a partir de 1981 de una oleada de privatizaciones en

diversos sectores que, hasta el momento, eran controlados por empresas públicas (Guerrero y Ondarza, 1989).

Ello no hubiera resultado en mayores complicaciones si no se hubieran dado dos circunstancias muy particulares.

En primer lugar, un considerable incremento del valor de las empresas privatizadas como consecuencia del ejercicio, durante los años siguientes a la privatización, de una situación de monopolio fáctica que les había llevado a percibir beneficios extraordinarios. Era una situación que se consideraba injusta por el aquel entonces por el partido laborista y así lo hicieron constar en su hoja de ruta estratégica para la economía en *A New Economic Future for Britain* (1993).

En segundo lugar, una situación de desempleo estructural acuciante que el partido laborista pretendía atajar mediante el programa conocido como *welfare-to-work*. Un programa que buscaba reinsertar tanto a los parados de larga duración como a los jóvenes en el mercado laboral y que se financiaría, precisamente, con el exceso de beneficios que las empresas privatizadas habrían generado durante aquel tiempo (Seely, 2004).

En este contexto, Gordon Brown (partido laborista) en 1997 –conocido por aquel entonces por ser el “canciller en la sombra”– dará un discurso en el que se planteará todo lo que se ha expuesto en líneas anteriores, que quedará ejemplificado de la siguiente forma:

*“Nuestra reforma del Estado del bienestar -y el programa para que los desempleados pasen de la asistencia social al trabajo- se financia con un nuevo impuesto único sobre el exceso de beneficios de las empresas de servicios públicos privatizadas.”<sup>3</sup>*

Así, la maquinaria se pondrá a funcionar. El programa de reinserción del desempleado se calculó costaría unos 3,5 billones de libras. Con el impuesto especial a las privatizadas se pretendía recaudar, en dos fases, 5,2 billones de libras. Parece que todo cuadraba y así nació el impuesto a los beneficios extraordinarios de los servicios públicos privatizados de 1997.

---

<sup>3</sup> Traducción propia. Texto original: “*Our reform of the welfare state - and the programme to mulie the unemployed from welfare to work - is funded by a new and one-ofl tax on the excess profits of the privatised utilities.*” Gordon Brown, Budget Speech. 2 de julio de 1997.

El impuesto se articuló como un impuesto único que gravaría el exceso de beneficios que las empresas públicas privatizadas habrían generado a resultas de una venta inicial muy barata y de regulación primigenia muy laxa, permitiéndoles explotar de forma extraordinaria su posición en el mercado (Chennells, 1997).

El impuesto afectó a una multitud de compañías de telecomunicaciones, de ferrocarriles y gasísticas. Sin embargo, fueron las eléctricas, sin duda, las más afectadas por este nuevo gravamen. Una vez definidas aquellas empresas que se habrían de someter a él, restaba por determinar la fórmula de cálculo. Una tarea –dicho sea de paso– hartó complicada, pues habría de considerar el beneficio extraordinario generado por aquellas derivado de la especial situación de mercado en la que las colocó el proceso de privatización.

La solución final fue fijar la base imponible en la diferencia entre la valoración de la compañía justo en el momento de la privatización y la valoración que aquella habría alcanzado cuatro ejercicios después de ser privatizada. En realidad, se establecía la base en la diferencia entre el *valor de flotación* (precio de cotización por número de acciones emitidas) y la *valoración de los beneficios* (media de beneficios empresariales recogidos en balance durante los cuatro años posteriores a la privatización). Esta diferencia se gravaría a un tipo del 23 % y la cantidad resultante sería pagadera en dos momentos, 1 de diciembre de 1997 y 1 de diciembre de 1998 (Chennells, 1997).

La solución parecía adecuada, tal y como recoge Lucy Chennells en la revista *Fiscal Studies* en 1997 (publicación que venimos citando a lo largo de este punto). El impuesto gravaba lo que *a priori* resultaba un beneficio injusto resultante de la privatización y, además, fue efectivo. Se recaudó lo que se esperaba y se corrigió ese desajuste para, en última instancia, financiar políticas sociales.

No obstante, el impuesto no estuvo libre de críticas, adecuadas por otra parte. Y es que, gravar los beneficios de la empresa no supuso gravar los beneficios de aquellos que se beneficiaron de la privatización. No olvidemos que el impuesto gravó los cuatro primeros ejercicios después que la empresa dejara de ser pública, pero lo hizo una década después, resultando en que parte de los accionistas del momento (los de justo después de la privatización) tras obtener aquellos beneficios que precisamente se gravaron (los de cuatro años después de la privatización) pudieran haber

vendido sus acciones antes de la implementación del *levy* y, en consecuencia, no verse sometidos a tributación adicional alguna. En definitiva, el impuesto falló en gravar de forma total los beneficios extraordinarios relativos a aquel periodo.

## 5. EL GRAVAMEN ESPECIAL AL SECTOR ENERGÉTICO ESPAÑOL

### 5.1. Propuestas de organismos internacionales: Fondo Monetario Internacional y Unión Europea

Habiendo analizado ya tanto la situación del sector eléctrico español como la conceptualización general y ejemplos de aplicación histórica de los impuestos especiales, comenzaremos en este punto con el estudio del gravamen especial que, desde diciembre de 2022, se impuso al sector energético español, centrándonos en lo que al sector eléctrico se refiere, aunque, todo lo explicado en las siguientes líneas puede ser aplicado, de igual forma, a la industria gasística.

El punto de partida desde el que comenzar ha de pasar, de forma imperativa, por las propuestas y recomendaciones emanadas de los organismos internacionales a los que pertenece España. En este sentido, las propuestas han sido muy variadas y, sobre todo, han sido cambiantes a lo largo del tiempo.

Comenzando por lo expuesto en sede internacional por el **Fondo Monetario Internacional**, debemos remitirnos a la nota con el título *Taxing Windfall Profits in the Energy Sector* de agosto de 2022.

Tras una breve exposición de motivos en los que se escenifica la complicada situación económica que se vive tras la pandemia del COVID-19, reflejada en la escalada de precios en las materias primas y en las fuentes de energía, el Fondo Monetario Internacional, da una serie de recomendaciones de política fiscal para los Estados.

A tal efecto, las propuestas se dividen en dos sectores, algo que nos da una clave de la relevancia de ajustar las políticas a las vicisitudes y características propias de la actividad que se pretende corregir. Por un lado, se centra en la extracción de combustibles fósiles, como el petróleo, y propone acción enfocada a gravar directamente las rentas derivadas de la extracción que complementen a los impuestos generales (impuesto sobre sociedades).

Sin embargo, lo interesante está en lo propuesto para los generadores de electricidad y las refinerías. A diferencia de lo que se plantea para el caso de la extracción de petróleo, en este caso, el FMI no considera apropiado la introducción de gravámenes especiales (*windfall taxation*) por el efecto negativo que pueden causar en la inversión y la transformación hacia energías renovables. No siendo esto poco, el FMI se aventura a recoger textualmente en la nota que venimos analizando lo siguiente (Baunsgaard y Vernon, 2022):

*“Los impuestos sobre los ingresos brutos son especialmente distorsionadores y pueden exacerbar la inflación si aumentan los costes marginales para un amplio conjunto de proveedores.”<sup>4</sup>*

Y ello, como veremos más adelante, entra en directa confrontación con la legislación española en este sentido. No solo porque con el diseño del gravamen especial se afecta a toda la cadena de producción de energía eléctrica, sino porque precisamente se está gravando la cifra de negocios y no el resultado del ejercicio.

Poniendo el foco de mira en lo acontecido en el seno de la **Unión Europea**, el lector también ha de tener en cuenta que, a pesar de las advertencias e incluso disposiciones normativas que se han dictado al respecto, la aprobación del impuesto español ha seguido un camino propio.

Con fecha 6 de octubre de 2022 el Consejo de la UE aprobó el Reglamento (UE) 2022/1854 con el objetivo de dar una respuesta coordinada dentro de la unión a la situación de excepcionalidad que están viviendo los mercados como consecuencia del elevado precio de la energía.

En este sentido, el propio reglamento establece en su considerando decimotercero (13):

*“En la situación actual, parece adecuado tomar medidas a escala de la Unión mediante la introducción de una contribución solidaria de las empresas y establecimientos permanentes de la Unión que operan en los sectores del petróleo crudo, el gas natural, el carbón y la refinería para mitigar los efectos económicos directos de la fuerte subida de los precios de la energía en los presupuestos de las autoridades públicas, los clientes finales y las empresas de toda la Unión. Dicha contribución solidaria debe ser excepcional y estrictamente temporal.”*

---

<sup>4</sup> Traducción propia. Texto original: “taxes on gross revenue are especially distortive and can exacerbate inflation if they increase marginal costs for a large set of suppliers.” Nota FMI *Taxing Windfall Profits in the Energy Sector*. Baunsgaard y Vernon, 2022

Y, en el considerando decimocuarto (14), sigue:

*“La contribución solidaria es un medio adecuado para hacer frente a beneficios excedentarios en caso de circunstancias imprevistas. Tales beneficios no se corresponden con ningún beneficio ordinario que las empresas o establecimientos permanentes de la Unión que operan en los sectores del petróleo crudo, el gas natural, el carbón y la refinería obtendrían o habrían esperado obtener en circunstancias normales, si no se hubieran producido los acontecimientos imprevisibles en los mercados de la energía. Por tanto, introducir una contribución solidaria constituye una medida conjunta y coordinada que permite, en un espíritu de solidaridad, generar ingresos adicionales para que las autoridades nacionales presten ayuda financiera a hogares y empresas que se vean gravemente afectados por la fuerte subida de los precios de la energía, garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas en toda la Unión. La contribución solidaria debe aplicarse de forma paralela a los impuestos sobre sociedades ordinarios aplicados por cada Estado miembro a las empresas de que se trate.”*

La lectura de estas directrices emanadas directamente del Consejo de la UE establece de forma clara cuáles son las bases para el establecimiento del gravamen. Efectivamente, la UE se inclinó por el establecimiento del impuesto excepcional de forma temporal y siempre con la solidaridad como presupuesto habilitante.

Asimismo, debemos remarcar que, en principio, el objeto de la legislación propuesta por la unión se limita a los sectores del petróleo, carbón y gas, quedando fuera aquellas empresas cuya actividad estuviera sujeta únicamente a la comercialización de electricidad.

**5.2. Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias.**

*5.2.1. Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario*

Llegados a este punto, comenzaremos con el análisis de la norma que establece el gravamen especial al sector energético y, para ello, valoraremos en primera instancia el instrumento fiscal utilizado a tal efecto.

A tal efecto, nos remitimos al apartado segundo del preámbulo de la Ley 38/2022 (la “Ley”). De entre las variadas medidas que contienen la norma en materia tributaria, haciendo especial énfasis en la solidaridad (quizás buscando ajustarse a las consignas emanadas de la UE), en el citado extracto de la Ley se dicta el establecimiento de un gravamen temporal energético que se configura como una *prestación patrimonial de carácter público no tributario*. Así, siguiendo el texto literal del cuerpo legal referenciado, el sentido de este instrumento se habrá de entender desde “*las pautas establecidas por la doctrina del Tribunal Constitucional derivada de sentencias como las números 62/2015, de 13 de abril, 167/2016, de 6 de octubre, o 63/2019, de 9 de mayo*”.

En cuanto a su configuración legal, vienen reguladas por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (la “LGT”), en concreto, en su disposición adicional primera que reza como sigue:

*“1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo.*

*2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario.*

[...]

*Serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general.*

[...]”

De la lectura de la LGT y de la doctrina constitucional que sientan las Sentencias mencionadas por la propia Ley se extraen una serie de caracteres que rigen en la aplicación de aquellas y que MARTÍN FERNÁNDEZ, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, y RODRÍGUEZ (2022) sintetizan en seis características definitorias. En este trabajo, por motivos de extensión y relevancia, nos centraremos en dos: la coactividad y la supeditación al interés general.

Por un lado, este tipo de gravámenes revisten un claro **carácter coactivo**. Esto quiere decir que son de obligado cumplimiento en la medida en la que se cumpla con el supuesto de hecho que, citamos la STC 185/1995, de 14 de diciembre, “*da lugar a la obligación*”. No obstante, no



cualquier supuesto de hecho da lugar al nacimiento de la obligación, mas es definitorio la forma en la que se entra en la decisión de obligarse, teniendo que ser esta originada de una “*libertad o espontaneidad*” real y efectiva.

En segundo lugar, haremos referencia a la **supeditación al interés general** que necesariamente ha de seguir el establecimiento de este tipo de gravámenes. Un interés general concreto, pues lo contrario, es decir, la función de sostener el gasto público de forma contributiva, se predica de los *instrumentos de carácter tributario* y, como bien señala el propio nombre de este gravamen, este es una prestación patrimonial *de carácter no tributario*.

Así, el surgimiento de estos instrumentos de política fiscal es especialmente relevante en sectores regulados como el farmacéutico. De esta forma lo justifica la STC 83/2014 en relación con el descuento a las oficinas de farmacia en las ventas de medicamentos al Sector público, derivadas de las dispensaciones de los incluidos en el Sistema Nacional de Salud: “*intervenir en una actividad que se incardina en un sector regulado con la finalidad de racionalizar el gasto farmacéutico mediante una asignación eficiente y económica de los recursos públicos disponibles (art. 31.2 CE)*”

En definitiva, el gravamen energético que impone la Ley 38/2022, guarda cierta similitud, por lo menos en lo que a conceptualización del instrumento se refiere, con el impuesto a las compañías nacionalizadas del R. U. Salvando las distancias, tanto aquel –el inglés– como este – el español – tienen el objetivo de financiar acciones públicas fuera de lo considerado como *gastos públicos* o la simple función contributiva del tributo. En aquel caso, se hablaba de un plan concreto para atajar el desempleo estructural; en el caso español –como veremos– se trata de financiar el *pacto de rentas*.

#### 5.2.2. *Cálculo del impuesto: sujetos pasivos y el importe neto de la cifra de negocios*

Comienza el artículo 1.1 de la Ley 38/2022 estableciendo el sujeto pasivo del gravamen temporal energético entre aquellas “*personas o entidades que tengan la consideración de operador principal en los sectores energéticos de acuerdo con la Resolución de 10 de diciembre de 2020, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen y publican,*

*a los efectos de lo dispuesto en el artículo 34 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, las relaciones de operadores principales en los sectores energéticos, así como con la Resolución de 16 de diciembre de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen y publican, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 34 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, las relaciones de operadores principales en los sectores energéticos, modificada por la Resolución de 9 de junio de 2022, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece y publica, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 34 del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, la relación de operadores principales en el sector energético de energía eléctrica”.*

En cualquier caso, utilizando lo dispuesto en la legislación europea, en concreto, en el Reglamento (UE) 2022/1854, la Ley establece una presunción de operativa principal en los sectores energéticos para *“las personas o entidades que desarrollen en España actividades de producción de crudo de petróleo o gas natural, minería de carbón o refino de petróleo y que generen, en el año anterior al del nacimiento de la obligación de pago de la prestación, al menos el 75 por ciento de su volumen de negocios a partir de actividades económicas en el ámbito de la extracción, la minería, el refinado de petróleo o la fabricación de productos de coquería”* conforme a una serie de disposiciones reglamentarias europeas.

Como decimos, la norma pretende incluir aquellos sectores que son señalados especialmente (tanto por la UE como por el FMI) por ser grandes beneficiados del aumento de precios de los combustibles fósiles.

Estos, los operadores principales, habrán de satisfacer la prestación patrimonial de carácter público no tributario durante los ejercicios 2023 y 2024. No obstante, el objeto de este punto no es otro que determinar y analizar la base imponible del gravamen.

No obstante, queremos centrar la atención del lector en el procedimiento para el cálculo del importe a ingresar en el Tesoro Público, en concreto, en la regla de determinación de la base imponible debido a la singularidad que esta reviste.

El apartado 5 del artículo 1 de la Ley 38/2022 establece que:

*“El importe de la prestación a satisfacer por cada obligado al pago será el resultado de aplicar el porcentaje del 1,2 por ciento a su **importe neto de la cifra de negocios** derivado de la actividad que desarrolle en España del año natural anterior al del nacimiento de la obligación de pago que figure en su cuenta de pérdidas y ganancias, determinado de acuerdo con lo dispuesto en la normativa contable que sea de aplicación.”*

En definitiva, la prestación grava a un tipo único del 1,2% los ingresos generados e integrados en la cifra de negocios de los años anteriores a la obligación de pago, esto es, 2022 y 2023, (sin ser minorados por gastos de ningún tipo). He aquí uno de los grandes interrogantes del gravamen y, sin duda, un punto que genera gran controversia entre los autores.

En realidad, este mecanismo de determinación de la base tiene un parecido muy razonable con el impuesto especial establecido por los EE. UU. en los años ochenta a los productores domésticos de petróleo. Aquel impuesto, recordamos, se consideraba un impuesto de actividad en la medida en la que gravaba las ventas de crudo realizadas por los sujetos pasivos atendiendo a unos grupos en función de las características del petróleo vendido y con tipos ajustados para cada uno de los tramos.

En este orden de cosas, la prestación española también podría ser considerada un impuesto de actividad, pues no recoge en su base imponible los gastos operativos o financieros en los que incurra la empresa eléctrica y/o energética. No obstante, existe una gran diferencia con el impuesto estadounidense de finales del siglo pasado. Mientras que aquel gravaba las ventas de crudo, en este caso, el español, se gravan *todos* los ingresos que la actividad de la empresa haya generado, sean resultado del negocio energético o no.

Gran parte de este trabajo se ha centrado en advertir la gran variedad de estructuras que los impuestos especiales pueden adquirir (véase las diferencias entre los supuestos de hecho de EE. UU. y de R. U.). Así, nada hace indicar que España no pueda establecer un gravamen con características propias como el que finalmente ha sido aprobado. Sin embargo, esto puede resultar problemático si entra en colisión con las directrices emanadas de la UE, especialmente cuando lo gravado por la prestación española no son beneficios; mucho menos, beneficios extraordinarios; y –añadimos nosotros– aun menos, beneficios extraordinarios derivados de la venta de utilidades energéticas (Antón, 2022).

### 5.2.3. La solidaridad: contribución al Pacto de rentas

El preámbulo de la Ley 38/2022 comienza haciendo referencia a la Constitución Española. España, reza el artículo primero de la Carta, “*se constituye en un Estado social y democrático de Derecho*” que, tal y como se establece en el propio preámbulo de la norma suprema, “*proclama su voluntad de promover el progreso de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida*”.

Un comienzo este que deja entrever una clara intención: justificar la existencia del gravamen en la existencia de una serie de valores constitucionales que los Poderes Públicos están obligados a proteger y que, como consecuencia del *shock* de precios en el que la economía mundial se ve inmersa, están siendo puestos a prueba. En definitiva, el marcado carácter social de la estructura político-jurídica que los españoles se dieron en el 1978 precisa de la intervención de las Administraciones en la corrección de injusticias y en la “*promoción del progreso de la calidad de vida*”.

Con ello en mente, el gravamen temporal energético se incardina dentro de la respuesta de los Poderes Públicos a esta nueva situación de inestabilidad económica generada por el COVID-19 y la Guerra en Ucrania. Y, dentro de una estrategia global, el instrumento fiscal concreto lo podemos enmarcar dentro de lo que comúnmente se denomina el *pacto de rentas*.

Resta, entonces, conocer qué es el pacto de rentas al que se hace alusión en la Ley 38/2022 que justifica la aplicación del gravamen temporal. Ángel de la Fuente (2022), economista de reconocido prestigio, presidente de FEDEA y antiguo vicedirector del CSIC, lo define como:

*“Un acuerdo entre los agentes sociales para intentar repartir de una forma equitativa los costes de un shock adverso y evitar una espiral inflacionista. En su forma más sencilla comportaría un acuerdo para limitar la subida de los salarios y los precios a la producción (tras absorber la subida de costes energéticos) por debajo de la inflación general, quizás tomando como referencia la inflación subyacente.”*

Vemos, por tanto, dos elementos esenciales que delimitan este concepto. Por un lado, la existencia de un **acuerdo** entre los agentes sociales, véase, Poderes Públicos, representantes de los trabajadores y representantes de los empresarios. Y, por otro lado, el **carácter distributivo** del acuerdo en relación con la asunción de costes derivados de una situación de excepción en la

economía nacional. En suma, el compromiso de repartir las derivadas negativas de la inflación entre todos los agentes para proteger al eslabón débil de la cadena, en este caso, los pequeños consumidores.

Así, solo tiene sentido que, a priori, aquellos que ostenten una posición más fuerte en el mercado sean quienes asuman gran parte de estos costes, siempre dentro de un marco de justicia y equidad, pues no olvidemos, *España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho...*

Eran muchos los que ya pedían la acción del gobierno, a través del poder legislativo, para concretar este pacto en medidas reales. Ya en abril de 2022, el Gobernador del Banco de España, Pablo Hernández de Cos, justificó en una conferencia en la Universidad de Sevilla la necesidad de implementar en España un pacto de rentas en la pérdida de renta nacional durante los dos últimos años a resultas de la convulsa situación internacional que se vive. Dice que precisamente esta minoración en la renta tiene que llevar aparejada un acuerdo de reparto de esta, para, desde el diálogo social, evitar la pérdida de competitividad exterior a la que se expondría el país si “*se desencadena una realimentación de incrementos de precios y costes*”.

Por su parte, la UE también es consciente de la importancia de este pacto para la distribución de costes en esta escalada de precios energética. De esta forma, el propio considerando quince (15) del Reglamento (UE) 2022/1854 establece la necesidad de que los Estados miembros apoyen a los consumidores de manera específica “*mediante los ingresos recaudados procedentes de una contribución solidaria impuesta a las empresas y establecimientos permanentes de la Unión que operan en los sectores del petróleo crudo, el gas natural, el carbón y la refinería*”.

Llegados a este punto, la Ley 38/2022 portadora, entre otros, del gravamen energético, no es sino la materialización de aquello que se venía reclamando desde la esfera política internacional y gran parte de la opinión autorizada entre la comunidad económica. En concreto, el apartado once (11) del primer artículo de la Ley citada *supra*, establece los fines a los que esta prestación solidaria que se integrará en el Tesoro Público puede servir. A saber:

“a) *Medidas de apoyo financiero a los clientes finales de energía, especialmente a los hogares vulnerables, para mitigar los efectos de los elevados precios de la energía, de manera específica;*

- b) medidas de apoyo financiero para contribuir a la **reducción del consumo de energía**, por ejemplo mediante subastas o sistemas de licitación de reducción de la demanda, a la disminución de los costes de compra de energía de los clientes finales de energía para determinados volúmenes de consumo, y al fomento de las inversiones de los clientes finales de energía en energías renovables, inversiones estructurales en eficiencia energética u otras tecnologías de descarbonización;
- c) medidas de apoyo financiero para ayudar a las **empresas de sectores de gran consumo de energía**, siempre que se supediten a inversiones en energías renovables, eficiencia energética u otras tecnologías de descarbonización;
- d) medidas de apoyo financiero para desarrollar la **autonomía energética**, en particular inversiones en consonancia con los objetivos de REPowerEU establecidos en el Plan REPowerEU y en la Acción conjunta europea REPowerEU, tal como proyectos con una dimensión transfronteriza;
- e) a la financiación de medidas para reducir los **efectos perjudiciales de la crisis energética**, incluidos el apoyo a la protección del empleo y el reciclaje y el perfeccionamiento profesional de la población activa, o para fomentar inversiones en eficiencia energética y energías renovables, incluidos los proyectos transfronterizos y en el mecanismo de financiación de energías renovables de la Unión establecido en el artículo 33 del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.”

Finalmente, nos gustaría remarcar las similitudes que guarda en relación con el pacto de rentas el gravamen español con aquel impuesto en R. U. a las empresas privatizadas. En ambos casos, se establece una contribución tributaria específica para soportar un proyecto concreto de política social del gobierno. En las Islas Británicas el impuesto se destinó a combatir el desempleo estructural, mientras que, en España, su finalidad es la de distribuir los costes de la complicada situación económica que atraviesa la economía nacional.

## 6. CONCLUSIONES

Los sistemas económicos y políticos actuales se cementan sobre el principio de solidaridad entre los diferentes integrantes de la sociedad. Y, aunque el liberalismo económico ha sido uno de los grandes motores del desarrollo desde el siglo XIX, la conciencia social y la democracia han moldeado las estructuras seculares hasta el punto de conseguir auténticos escudos de protección social que se presentan especialmente relevantes en momentos de comprometida coyuntura económica.

Decimos que esos “escudos sociales” se proyecta y construyen sobre la base de la contribución que han de realizar aquellos que más tienen a través de instrumentos de redistribución de la riqueza. Los gravámenes especiales son un claro ejemplo de cómo la política fiscal acude al auxilio de los intereses del Estado en la promoción de la igualdad y la política social.

La pandemia provocada por el COVID-19, la Guerra en territorio ucraniano y los derechos de emisión de CO2 han sido los desencadenantes de una escalada de precios en el sector energético y eléctrico que ha motivado un episodio de hiperinflación a escala global. A resultas de ello, el poder adquisitivo de millones de hogares se ha visto gravemente afectado, especialmente por el incremento del precio de la “factura de la luz” que han tenido que hacer frente.

En este contexto, la opinión pública y las autoridades nacionales han centrado su foco de atención en las empresas energéticas y en los supuestos beneficios extraordinarios que estas hayan podido generar durante este periodo de auténtico drama social. El desenlace ha sido, finalmente, el esperado. Tras varios meses de debate y de propuestas por parte de la comunidad internacional, a finales de 2022 el poder legislativo español aprobó la Ley 38/2022 de medidas especiales en materia fiscal, entre las cuales se recogía el establecimiento de un gravamen temporal al sector energético.

A lo largo de estas líneas hemos trabajado para aclarar que este gravamen especial que se aplicará al sector gasístico, petrolífero y eléctrico español no es un ejemplo aislado en la historia de la fiscalidad internacional. Antes, Naciones como EE. UU. o R. U. ya habían experimentado con este tipo de instrumentos con mayor o menor efectividad. Sin embargo, las especiales circunstancias

en las que la legislación española se aprueba y la controversia generada en torno a la norma, hacen que el caso ibérico sea de especial relevancia.

Y, decimos que ha sido especialmente controvertido, porque muchas han sido las voces que han expresado sus inquietudes y críticas al respecto. Sin ir más lejos, el propio Ángel de la Fuente (2022) pone negro sobre blanco algo que, sin duda, gran parte de la comunidad académica está pensando. Y es que, la exposición de motivos de la norma objeto de este trabajo no es otra cosa que una justificación preventiva, una maniobra de refutación anticipada, que el ejecutivo trae para hacer frente a las posibles y seguras críticas que se avecinaban. Creo que nadie duda en que esta medida podría llegar a ser necesaria –básicamente como sostenimiento del pacto de rentas, mas el problema está en la forma en la que se ha ejecutado.

Quizás por la falta del requisito esencial para que exista un pacto: el acuerdo entre los agentes sociales. Quizás por la falta de justificación de la proporcionalidad en el gravamen. Las dudas que plantea no son menores. Todo ello sin contar con los elementos puramente formales del impuesto.

En este sentido, FERNANDO SERRANO ANTÓN (2022), Catedrático de Derecho Financiero y Tributario por la Universidad Complutense, en la Revista Aranzadi Unión Europea, recoge lo que, a su entender, son cuestiones que la norma no ha sabido superar y que lastran su aplicación.

La primera y más importante –que, dicho sea de paso, compartimos sin reservas– es que la prestación patrimonial de carácter público no tributario se aleja en su regla de cálculo de la base imponible de lo exigido por el Reglamento (UE) 2022/1854, pues lejos de gravar los beneficios extraordinarios de las eléctricas (si estos se hubieran dado; cosa que, por otra parte, no ha quedado acreditada), grava los ingresos globales de la compañía. Tampoco está de acuerdo este autor en el instrumento utilizado, pues considera que la prestación patrimonial de carácter público no tributario se ha utilizado con el único fin, según sus propias palabras, de “*huir de la doctrina constitucional tributaria*”.

En realidad, lo que ANTÓN defiende, es la adaptación de la norma para que sea una contribución solidaria temporal, tal y como exige la normativa europea dictada al respecto. Y la adaptación pasa por tener en cuenta la doctrina constitucional al respecto y, sobre todo, la equidad.



Siendo un gravamen temporal de nueva aplicación todavía están por ver los efectos que este puede llegar a tener en el sector eléctrico. Si bien esta contribución está limitada a dos ejercicios fiscales, sin duda el efecto que puede tener en las empresas de la industria será importante. Más aun si se tienen en cuenta las características propias de un sector en constante evolución y para el que la inversión en Investigación y Desarrollo es un pilar esencial, especialmente en lo que a energías renovables se refiere.

Sea como fuere, todos los interrogantes que ha suscitado el gravamen no han sido suficientes para frenar la iniciativa. Lo cierto es que, se esté de acuerdo o no, determinar el impacto de la subida de precios en los beneficios empresariales es complicado. Por tanto, el paradigma utópico que proponen algunos autores de gravar únicamente lo generado extraordinariamente como consecuencia de las especiales circunstancias, bajo nuestro punto de vista, sería excesivamente costoso y aportaría escaso valor añadido. En definitiva, diseñar un gravamen más complejo solo aumentaría el gasto sin mayores beneficios, tal y como ocurrió en EE. UU. en los años 80.

## Bibliografía

- Agosti, L., Padilla, A. J., & Requejo, A. (s. f.). *EL «MERCADO» DE GENERACIÓN ELÉCTRICA EN ESPAÑA: ESTRUCTURA, FUNCIONAMIENTO Y RESULTADOS*. LECG Consulting Spain. Recuperado 22 de marzo de 2023, de <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/364/21.pdf>
- Antón, F. S. (2022). El Consejo aprueba una contribución solidaria temporal sobre los beneficios extraordinarios obtenidos por las empresas energéticas: ¿windfall tax o prestación patrimonial no tributaria? *Revista Aranzadi Unión Europea*, 12.
- Baunsgaard, T. & Vernon, N. (2022). *Taxing Windfall Profits in the Energy Sector*. NOTA FMI 2022/00 , Fondo Monetario Internacional, Washington, DC. Recuperado 28 de marzo de 2023, de <file:///Users/bailon/Downloads/INSEA2022002.pdf>
- Camacho-Ballesta, J. A., da-Silva-Almeida, L., Rodríguez Molina, M., & Molina Belmonte, J. (2021, 17 diciembre). Evolución de las políticas de energías renovables en España. *A Galicia Emprendedora*. Recuperado 5 de febrero de 2023, de [https://www.researchgate.net/profile/Lucas-Almeida-10/publication/357605867\\_Evolucion\\_de\\_las\\_politicas\\_de\\_energias\\_renovables\\_en\\_Espana/links/61e7d8a0c5e3103375a550fd/Evolucion-de-las-politicas-de-energias-renovables-en-Espana.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Lucas-Almeida-10/publication/357605867_Evolucion_de_las_politicas_de_energias_renovables_en_Espana/links/61e7d8a0c5e3103375a550fd/Evolucion-de-las-politicas-de-energias-renovables-en-Espana.pdf)
- CEPAL. (1990). EL IMPACTO DE LA CRISIS DEL GOLFO PERSICO SOBRE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. En *Notas sobre la Economía y el Desarrollo* (No 487/498). Recuperado 10 de abril de 2023, de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33584/S9000656\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33584/S9000656_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Chennells, L. (1997). The Windfall Tax. *Fiscal Studies*, 18, 279-291. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.1997.tb00264.x>
- CNMC. (2021, 21 diciembre). *Los cuatro comercializadores con mayores cuotas en el sector eléctrico redujeron en más de ocho puntos porcentuales la cuota de clientes del mercado libre entre 2017 y 2020* [Comunicado de prensa]. <https://www.cnmc.es/prensa/informe-supervision-cambios-comercializador-2020t4>
- CNMC. (2022). *INFORME DE SUPERVISIÓN DE LOS CAMBIOS DE COMERCIALIZADOR-PRIMER TRIMESTRE DE 2021 (IS/DE/014/21)*. Recuperado 20 de marzo de 2023, de <https://www.cnmc.es/sites/default/files/3995776.pdf>

- CNMC. (2023, 22 marzo). *Solo uno de cada cuatro hogares españoles conoce la diferencia entre mercado libre y regulado del sector eléctrico* | CNMC. Recuperado 22 de marzo de 2023, de <https://www.cnmc.es/prensa/cnmc-panel-energ%C3%ADa-20201204>
- Comercializador de Referencia Energético. (s. f.). *Precio Voluntario Pequeño Consumidor - Qué consumidores pueden acogerse al PVPC*. Recuperado 22 de marzo de 2023, de <https://www.corenergetico.es/es/modelos-de-contratacion/pvpc/quien-puede-contratar/>
- ¿Cómo se genera la electricidad que consumimos? | Repsol. (2022, 30 noviembre). REPSOL. <https://www.repsol.com/es/energia-innovacion/energia-futuro/transicion-energetica/generar-electricidad/index.cshtml>
- Congressional Research Service. (2022). *Crude Oil Windfall Profits Taxes: Background and Policy Considerations*. Recuperado 27 de marzo de 2023, de <https://sgp.fas.org/crs/misc/IF12064.pdf>
- Consejo Económico y Social España. (2018). *EL SECTOR ELÉCTRICO EN ESPAÑA* (N.º 4/2017). CES. Recuperado 22 de marzo de 2023, de <https://www.ces.es/documents/10180/4509980/Inf0417.pdf>
- Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado, núm. 311*, de 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- De la Fuente, A. (2022). Para qué sirve el pacto de rentas y algunas ideas sobre su diseño. En *Apuntes Fedea* (N.º 2022/18). FEDEA. Recuperado 28 de marzo de 2023, de <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-18.pdf>
- De la Fuente, A. (2022b). Comentario a la Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales sobre determinadas empresas energéticas y entidades de crédito. En *Apuntes Fedea* (N.º 2022/20). FEDEA. Recuperado 28 de marzo de 2023, de <https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-20.pdf>
- Delgado, F., & Villafruela, L. (s. f.). *El Marco Legal Estable | Economía del sector eléctrico español 1988 - 1997*. Red Eléctrica de España. Recuperado 20 de marzo de 2023, de <https://www.ree.es/sites/default/files/downloadable/marcolegalestable.pdf>
- El comercio de emisiones*. (s. f.). <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/que-es-el-comercio-de-derechos-de-emision.aspx>
- Endesa. (2022, 8 noviembre). *¿Qué es una CUR de electricidad o gas?* Recuperado 20 de marzo de 2023, de <https://www.endesa.com/es/blog/blog-de-endesa/luz/una-cur-de-electricidad-gas>

- Endesa. (2022). *Los 2 mercados eléctricos: el libre y el regulado*. Recuperado 22 de marzo de 2023, de <https://www.endesa.com/es/la-cara-e/sector-energetico/mercado-libre-mercado-regulado-pvpc>
- Energía y sociedad. (2023). *Manual de la energía | Electricidad*. Recuperado 20 de marzo de 2023, de <https://www.energiaysociedad.es/pdf/documentos/manuales-energia/manual-electricidad.pdf>
- Epdata. (2022, 7 septiembre). *El mercado del gas en España, en gráficos*. Europa Press <https://www.epdata.es/datos/mercado-gas-espana-graficos/614>
- Europa Press. (2022, 30 diciembre). *El precio medio de la luz en 2022 casi duplica al de 2021 y es el más caro de la historia, con 209 euros/MWh*. europapress.es. <https://www.europapress.es/economia/energia-00341/noticia-precio-medio-luz-2022-casi-duplica-2021-mas-caro-historia-209-euros-mwh-20221230145008.html>
- Fernández, E. (2022, 18 noviembre). *Qué es el pacto de rentas y para qué sirve*. Business Insider España. <https://www.businessinsider.es/pacto-rentas-sirve-1156627>
- Freshfields Bruckhaus Deringer. (2022). *Windfall profit taxes – do they work?* Recuperado 28 de marzo de 2023, de <https://www.freshfields.com/4a55c5/globalassets/our-thinking/knowledge-assets/tax-briefing---windfall-profit-taxes-sept-2022.pdf>
- Gandólf, M., & Sicilia, Y. (s. f.). *LA EVOLUCIÓN DE LA COMPETENCIA EN LOS MERCADOS MINORISTAS DE GAS Y ELECTRICIDAD EN ESPAÑA*. Funcas. Recuperado 22 de marzo de 2023, de [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS\\_PEE/134art13.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/134art13.pdf)
- GAO. (1984). *IRS' Administration Of The Crude Oil Windfall Profit Tax Act Of 1980*. En *Oficina General de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos* (GGD-84-15). Recuperado 28 de marzo de 2023, de <https://www.gao.gov/assets/ggd-84-15.pdf>
- Greenpeace. (2023, 3 marzo). *El gas y la guerra en Ucrania*. Greenpeace España. <https://es.greenpeace.org/es/en-profundidad/guerra-en-ucrania/el-gas-y-la-guerra-en-ucrania/>
- Guerrero, J. M., & Ondarza, J. A. R. (1989). El proceso de privatización en Francia y en el Reino Unido. *Papeles de Economía Española*, 38, 434-450. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=64539>
- Hernández de Cos, P. (2022, 26 abril). Un pacto de rentas en España: por qué y para qué. En *Banco de España*. 50º Aniversario de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales – Universidad de Sevilla, Sevilla, Andalucía, España.

<https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/Gobernador/IIPP-2022-04-26-hdc-1.pdf>

Herrera-Bernal, X. (2009). Impuestos sobre ganancias extraordinarias (Windfall taxes) y medidas provisionales: cuatro casos recientes, 15 *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 125-154

INE - Instituto Nacional de Estadística. (s. f.). *Error*.  
[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C)

IRENA. (2022). *World Energy Transitions Outlook 2022. 1,5° Pathway*. Recuperado 5 de febrero de 2023, de [https://www.irena.org/Publications/2022/Mar/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Mar/IRENA\\_WETO\\_Summary\\_2022.pdf?la=en&hash=1DA99D3C3334C84668F5CAA029BD9A076C10079](https://www.irena.org/Publications/2022/Mar/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2022/Mar/IRENA_WETO_Summary_2022.pdf?la=en&hash=1DA99D3C3334C84668F5CAA029BD9A076C10079)

Ivekovic, I. (2003b). Estados Unidos, Irak y la geopolítica del petróleo. *Alternativas Sur*, 2, 39-62.

*Las primeras redes de distribución: el reto de transportar la electricidad*. (2021, 16 junio). Endesa. Recuperado 20 de marzo de 2023, de <https://www.endesa.com/es/la-cara-e/historia/historia-y-evolucion-de-la-red-electrica-en-espana>

Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 310, de 27 de diciembre de 2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13645>

Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 28 de diciembre de 2022, páginas 185773 a 185812. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-22684#:~:text=A%2D2022%2D22684-.Ley%2038%2F2022%2C%20de%2027%20de%20diciembre%2C%20para%20el,se%20modifican%20determinadas%20normas%20tributarias>.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 302, de 18 de diciembre de 2003. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186>

OMIE. (s. f.). *Mercado de electricidad | OMIE*. Recuperado 22 de marzo de 2023, de <https://www.omie.es/es/mercado-de-electricidad>

*¿Por qué ha subido el precio de la luz?* (2022, 2 marzo). Endesa. <https://www.endesa.com/es/la-cara-e/sector-energetico/claves-para-entender-subida-precio-luz>

*Precios CO2 - Sendeco2.* (s. f.). <https://www.sendeco2.com/es/precios-co2>

Real Academia Española. (s.f.). Sector Eléctrico. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado 20 de marzo de 2023, de <https://dpej.rae.es/lema/sector-el%C3%A9ctrico>

Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 77, de 29 de marzo de 2014, páginas 27397 a 27428. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3376>

Red Eléctrica de España. (2022). *El sistema eléctrico español | Avance 2021*. Recuperado 20 de marzo de 2023, de [https://www.ree.es/sites/default/files/publication/2022/03/downloadable/Avance\\_ISE\\_2021.pdf](https://www.ree.es/sites/default/files/publication/2022/03/downloadable/Avance_ISE_2021.pdf)

Red Eléctrica. (s. f.). *Precio voluntario para el pequeño consumidor (PVPC)*. Recuperado 22 de marzo de 2023, de <https://www.ree.es/es/actividades/operacion-del-sistema-electrico/precio-voluntario-pequeno-consumidor-pvpc>

Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo de 6 de octubre de 2022 relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 261, de 7 de octubre de 2022, páginas 1 a 21. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-M-2022-81456>

Rodríguez, D. (2021). Sobre los costes, los precios y el mercado de la electricidad. En *Estudios sobre la Economía Española*. Universidad Complutense de Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2021-28.pdf>

Seely, A. (2004). *The Windfall Tax* (N.º 338). Biblioteca de la Cámara de los Comunes. Recuperado 28 de marzo de 2023, de <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN00338/SN00338.pdf>

Servicios Jurídicos. (2021, 25 noviembre). *Causas y consecuencias de la fuerte subida del precio de la luz – ADICAE Servicios Jurídicos*. <https://www.adicae.legal/2021/11/25/causas-y-consecuencias-de-la-fuerte-subida-del-precio-de-la-luz/>

Shukla, G., & Mustafa, A. (2009). THE DYNAMICS OF WINDFALL TAXATION SYSTEM. *Taxman Maganize*, 178. [https://www.researchgate.net/publication/326913417\\_THE\\_DYNAMICS\\_OF\\_WINDFALL\\_TAXATION\\_SYSTEM](https://www.researchgate.net/publication/326913417_THE_DYNAMICS_OF_WINDFALL_TAXATION_SYSTEM)

*Solo con las renovables, ¿tendremos suficiente energía para todos?* (2023, 20 enero). Endesa. <https://www.endesa.com/es/la-cara-e/sector-energetico/futuro-energias-renovables>

Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2014, de 29 de mayo. *Boletín Oficial del Estado* núm.154, de 24 de junio de 2014.

Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado* núm. 11, de 12 de enero de 1996. ECLI:ES:TC:1995:185

Torres, R. (s.f.). Crisis energética: las respuestas de Alemania, España, Francia e Italia. *Cuadernos de Información Económica*. Recuperado 5 de febrero de 2023, de [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/05/CIE-288\\_Torres.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2022/05/CIE-288_Torres.pdf)

*What is a Windfall Profits Tax?* (s. f.). Tax Foundation. Recuperado 27 de marzo de 2023, de <https://taxfoundation.org/tax-basics/windfall-profits-tax/>

*What is behind soaring energy prices and what happens next? – Analysis.* (s. f.). IEA. <https://www.iea.org/commentaries/what-is-behind-soaring-energy-prices-and-what-happens-next>

World Energy Trade. (2022, 21 julio). *¿Hasta qué punto depende Alemania -y el resto de Europa- del gas ruso?* <https://www.worldenergytrade.com/oil-gas/distribucion/dependencia-alemania-europa-gas-ruso>