

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### CORTES GENERALES

- 13167** *Resolución de 28 de febrero de 2023, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las actuaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y del Consejo de Seguridad Nuclear para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la energía.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de febrero de 2023, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las actuaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y del Consejo de Seguridad Nuclear para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la energía, acuerda:

Instar al Consejo de Seguridad Nuclear a analizar la conveniencia de revisar su planificación a medio y largo plazo en relación con la elaboración de los procedimientos para las revisiones periódicas de seguridad de las centrales nucleares, exclusivamente en aquellos casos en los que fuese necesario para el cese de explotación, en función del calendario previsto entre los años 2027 a 2035 y recogido en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030. Dicha planificación debería incluir la previsión de las necesidades de personal del Consejo de Seguridad Nuclear y de los planes de formación adecuados, con la antelación suficiente al periodo al que se refiera.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de febrero de 2023.—El Presidente de la Comisión, Santos Cerdán León.—El Secretario Primero de la Comisión, Jesús Manuel Alonso Jiménez.

## TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.386

### **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA Y DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE RELACIONADOS CON LA ENERGÍA**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 30 de septiembre de 2020 el “Informe de fiscalización de las actuaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y del Consejo de Seguridad Nuclear para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la energía”, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

---

### **I. INTRODUCCIÓN.**

- I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.3. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y FUNCIONES DE LA CNMC.
- I.4. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y FUNCIONES DEL CSN.
- I.5. OBJETIVOS, PROCEDIMIENTOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS.
- I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES.

### **II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.**

- II.1. SITUACIÓN DE LA PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN ESPAÑA.
- II.2. ACTIVIDADES DE LA CNMC EN RELACIÓN CON EL ODS 7 Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA.
- II.3. ACTIVIDADES DEL CSN EN RELACIÓN CON EL ODS 7 Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA.

### **III. CONCLUSIONES.**

- III.1. SOBRE LA SITUACIÓN DE LA PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN ESPAÑA.
- III.2. SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LA CNMC EN RELACIÓN CON EL ODS 7 Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA.
- III.3. SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL CSN EN RELACIÓN CON EL ODS 7 Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA.

### **IV. RECOMENDACIONES.**

### **ANEXOS**

## RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AE	Autorización de explotación
ATC	Almacén Temporal de Combustible
ATI	Almacenamiento Temporal Individualizado
CCAA	Comunidades Autónomas
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CSN	Consejo de Seguridad Nuclear
DGE	Dirección General de Energía
DGPEM	Dirección General de Política Energética y Minas
DSN	Dirección Técnica de Seguridad Nuclear del Consejo de Seguridad Nuclear
ENRESA	Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A
ETF	Especificaciones Técnicas de Funcionamiento
FPAN	Foro Político de Alto Nivel
GAN	Grupo de Alto Nivel
GS	Guía de Seguridad
IEV	Informe Técnico de Evaluación
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
ITC	Instrucción Técnica Complementaria
LGP	Ley General Presupuestaria
MINETAD	Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital
NET	Nota de Evaluación Técnica
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OLP	Operación a Largo Plazo
PAT	Plan Anual de Trabajo del Consejo de Seguridad Nuclear
PBI	Programa Básico de Inspección
PDT	Propuesta de Dictamen Técnico
PGCP	Plan General de Contabilidad Pública
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
PNACC	Plan Nacional de Actuación frente al Cambio Climático
PNL	Proposición no de ley
RPS	Revisión Periódica de Seguridad
SGO	Sistema de Garantías de Origen
UE	Unión Europea

---

## RELACIÓN DE CUADROS

---

Cuadro 1: Liquidaciones acumuladas periodo 2014-2018.

Cuadro 2: Adjudicación agregada (Kw) y cuotas (%) por tecnología.

Cuadro 3: Calendario previsto de OLP, RPS y AE.

Cuadro 4: Plazos de evaluación de las RPS de Almaraz y Vandellós II.

## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

**1.1.** La fiscalización de las actuaciones del Consejo de Seguridad Nuclear para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la energía se incluyó a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas en el Programa de Fiscalizaciones correspondiente al año 2019, aprobado por el Pleno del Tribunal el 20 de diciembre de 2018.

**1.2.** El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 31 de enero de 2019, acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador.

**1.3.** En el transcurso de los trabajos preliminares de planificación de las actuaciones fiscalizadoras se advirtió la conveniencia de modificar el ámbito subjetivo de la fiscalización, para incluir en el mismo, además de al Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), por razón de sus respectivas competencias en materia de energía y del estado de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en España. El Pleno del Tribunal de Cuentas acordó el correspondiente cambio de la denominación de la fiscalización mediante una modificación del Programa de Fiscalizaciones de 2019 aprobada el 28 de febrero de 2019. Las Directrices Técnicas de la fiscalización se aprobaron por el Pleno el 28 de marzo de 2019.

**1.4.** Esta actuación fiscalizadora se enmarca en la puesta en práctica del Plan Estratégico 2018-2021, contribuyendo a la consecución de diversos objetivos estratégicos del mismo. Así, se encuadra en las actuaciones tendentes al cumplimiento del objetivo estratégico 1 “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público” y, en concreto, de los siguientes objetivos específicos: 1.1 “Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente”; 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas”; y 1.4 “Incrementar las fiscalizaciones operativas”.

**1.5.** De hecho, la principal razón que motivó el planteamiento de esta fiscalización es el compromiso del Tribunal, adquirido en el citado Plan Estratégico, de impulsar la realización de actuaciones que contribuyan a la implementación de los ODS, una de las medidas definidas para dar cumplimiento al referido objetivo específico 1.1.

### I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

**1.6.** De acuerdo con lo previsto en las Directrices Técnicas, el ámbito subjetivo de la fiscalización incluye dos organismos públicos con competencias en materia de energía: la CNMC y el CSN.

**1.7.** Las líneas generales de la preparación para la implementación de los ODS en España se encuentran en el documento “Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030”, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018, como un documento programático de transición entre el arranque de la implementación de la Agenda y la formulación de una Estrategia de Desarrollo Sostenible a largo plazo.

**1.8.** El objetivo ODS 7, “Garantizar el acceso a una energía asequible, sostenible, segura y moderna para todos”, se centra en el sector energético y está íntimamente relacionado con el ODS 13, “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”. Esta confluencia de objetivos se gestiona por primera vez en España, a partir de junio de 2018, desde el mismo departamento ministerial, el Ministerio para la Transición Ecológica<sup>1</sup>. De este departamento emanarán las políticas públicas, las directrices y la normativa necesarias para la implementación de estos ODS, definiendo los organismos públicos con competencias en la materia.

---

<sup>1</sup> Para la denominación de los departamentos ministeriales se utiliza, a lo largo de este Informe, la que se encontraba vigente en cada fecha citada.

**1.9.** Entre las funciones de los dos organismos fiscalizados se encuentran determinadas actividades habituales que se pueden encuadrar en la primera parte del citado Plan de Acción: en el caso del CSN, las actividades relacionadas con los procedimientos de seguridad de las centrales nucleares y la protección radiológica, la inspección de instalaciones radiactivas y la aprobación de planes de continuidad o desmantelamiento de instalaciones; y en la CNMC, las actividades relacionadas con sus competencias en materias de informe y propuesta de normativa, de régimen retributivo de las instalaciones renovables y de inspección y autorización de instalaciones.

**1.10.** En consecuencia, el ámbito objetivo de la fiscalización está constituido por las actuaciones desarrolladas por el CSN y la CNMC en ejecución de las funciones señaladas, puestas en relación con los planes y directrices contenidos en los documentos aprobados por el Gobierno para la implementación de los ODS en España. No han sido, por tanto, objeto de la fiscalización las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno para la implementación de los ODS, en particular del ODS 7, sino como referencia para la evaluación de las actuaciones de los dos organismos fiscalizados.

**1.11.** Las actuaciones fiscalizadoras se han referido a los ejercicios 2016, 2017 y 2018, que son los inmediatamente posteriores a la aprobación de la denominada Agenda 2030 en la sede de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 y del Acuerdo de París de 12 de diciembre del mismo año en relación con la energía y el cambio climático; todo ello sin perjuicio de que para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos se hayan analizado aquellos hechos o actuaciones, anteriores o posteriores, que se han considerado relevantes.

### **I.3. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y FUNCIONES DE LA CNMC**

#### **I.3.1. Naturaleza y régimen jurídico**

**1.12.** La CNMC, creada por el artículo 1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, es un organismo público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, adscrito actualmente al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital<sup>2</sup>, sin perjuicio de su relación con los ministerios competentes por razón de la materia en el ejercicio de las funciones a que se refieren los artículos 5 a 12 de su ley de creación.

**1.13.** En el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, dispone de autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. Asimismo, está sometida al control parlamentario y judicial, sin perjuicio de su sometimiento al control de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y del Tribunal de Cuentas.

**1.14.** La Comisión se rige por lo dispuesto en su Ley de creación, en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en la legislación especial de los mercados y sectores sometidos a su supervisión y, supletoriamente, por las siguientes normas: la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

**1.15.** La actividad contractual de la CNMC se encuentra sujeta al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en la actualidad, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), así como a su normativa de desarrollo, siendo el órgano de contratación del organismo su Presidente.

---

<sup>2</sup> Ministerio de Economía y Competitividad en la fecha de creación de la CNMC y, posteriormente, Ministerio de Economía y Empresa hasta la entrada en vigor del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

**1.16.** El Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, desarrolla su estructura y funciones y regula el régimen transitorio de funcionamiento hasta la finalización del ejercicio 2013 y la plena asunción de las funciones atribuidas hasta entonces a los organismos extinguidos con la creación de la CNMC.

**1.17.** Según el Estatuto Orgánico, la CNMC cuenta, para el cumplimiento de sus fines, con un patrimonio propio e independiente del de la Administración del Estado. La misma norma dispone que debe formar y mantener actualizado su inventario de bienes y derechos, tanto los propios como los del Patrimonio del Estado que se le adscriban, debiendo ser aprobado anualmente por el Presidente y remitido al Ministerio de Hacienda en el primer mes de cada año natural.

**1.18.** El Estatuto Orgánico también dispone que el Consejo de la CNMC debe elaborar y aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto, cuyos créditos tienen carácter limitativo, para su remisión al Ministerio de Hacienda y posterior tramitación de acuerdo con lo establecido en la LGP.

**1.19.** Por último, el Estatuto señala que el régimen de contabilidad y formación de las cuentas anuales de la CNMC es el establecido en el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) y en sus normas de desarrollo. Asimismo, la CNMC debe contar con un sistema de contabilidad analítica que proporcione información de los costes de su actividad para la determinación de las diferentes tasas que se generen en la actividad de supervisión de los correspondientes sectores de su competencia.

### **I.3.2. Organización y funciones**

**1.20.** Los órganos de gobierno de la CNMC son el Consejo y el Presidente. El Consejo está formado por diez miembros, incluidos el Presidente y el Vicepresidente, que son nombrados por el Gobierno mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, con un mandato de seis años sin posibilidad de reelección, renovándose parcialmente cada dos años, de modo que ningún miembro del Consejo permanezca en su cargo más allá de dicho periodo. El Consejo cuenta con dos salas, una dedicada a temas de competencia y otra a supervisión regulatoria, compuestas cada una por cinco miembros del Consejo y presididas por el Presidente de la Comisión y el Vicepresidente, respectivamente. El Consejo está asistido por un Secretario del Consejo y de las salas, con voz pero sin voto, que es nombrado por el Pleno a propuesta del Presidente. Asimismo, la CNMC cuenta con una Secretaría General, bajo la dirección del Presidente, a la que corresponde, entre otras funciones, la gestión económico-financiera y de recursos humanos del organismo.

**1.21.** Para las funciones de instrucción de los expedientes de regulación y competencia sectoriales, la CNMC cuenta con cuatro direcciones de instrucción: la Dirección de Competencia; la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual; la Dirección de Energía; y la Dirección de Transportes y del Sector Postal. Estas direcciones ejercen dichas funciones con independencia de la potestad sancionadora, que corresponde al Consejo de la Comisión. Las funciones de las direcciones de instrucción se encuentran definidas en el Estatuto Orgánico.

**1.22.** Bajo la dependencia directa del Presidente existen otros dos departamentos, el de Promoción de la Competencia y el de Control Interno. A este último le corresponde, entre otras funciones, realizar el informe específico sobre la adecuación de las decisiones adoptadas por los órganos de la CNMC a la normativa procedimental establecida en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que debe ser remitido anualmente al Congreso de los Diputados y al Gobierno.

**1.23.** El personal directivo debe ser funcionario de carrera, si bien se permite cubrir dichos puestos mediante contratos de alta dirección siempre que no tengan atribuido el ejercicio de funciones públicas incluidas en el ámbito del Estatuto Básico del Empleado Público (texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre). También deben sujetarse estos puestos a los principios de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y a lo previsto en el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos del sector público empresarial.

**1.24.** El resto del personal de la CNMC debe ser funcionario o laboral, de acuerdo con la relación de puestos de trabajo que apruebe el Ministerio de Hacienda en función de aquellos puestos que deban ser desempeñados en exclusiva por funcionarios públicos por razón del ejercicio de potestades públicas. El régimen del personal se encuentra regulado en el Estatuto Orgánico.

**1.25.** Las funciones de supervisión y control de la CNMC relacionadas con el sector eléctrico y el ODS 7 están definidas en su ley de creación y en el Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la CNMC a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural. Las más relevantes a efectos de esta fiscalización son las siguientes:

a) Emitir informe en los expedientes de autorización, modificación o cierre de instalaciones, en el proceso de planificación energética, en los expedientes de aprobación o autorización de regímenes económicos o retributivos (sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares, distribución, transporte e instalaciones singulares, entre otros), en materia de calidad de suministro y de pérdidas, así como cuando sea requerido en materia de medidas eléctricas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, y su normativa de desarrollo. Asimismo, informa las propuestas de la retribución de las actividades de transporte y distribución.

b) Informar los expedientes de autorización, modificación, transmisión o cierre de instalaciones de la red básica de gas natural, así como en los procedimientos para su adjudicación, y emitir informes en relación a las condiciones de calidad de suministro y calidad de servicio, así como sobre las consecuencias del incumplimiento de las mismas, sobre las Normas de Gestión Técnica del Sistema y sus Protocolos de Detalle, los costes de retribución de instalaciones y en los procesos de planificación de instalaciones de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, y su normativa de desarrollo.

c) Dictar las circulares de desarrollo y ejecución de las normas contenidas en los reales decretos y órdenes del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que le habiliten para ello y que se dicten en desarrollo de la normativa energética.

d) Determinar las reglas de los mercados organizados en su componente normativa, en aquellos aspectos cuya aprobación corresponda a la autoridad regulatoria nacional, de conformidad con las normas del derecho comunitario europeo. Dichas reglas se publicarán en el Boletín Oficial del Estado.

e) Establecer, mediante circulares dictadas de conformidad con el artículo 30 de su ley de creación, previo trámite de audiencia y con criterios de eficiencia económica, transparencia, objetividad y no discriminación, y de acuerdo con las orientaciones de política energética, la estructura y la metodología para el cálculo de los peajes de acceso a las redes de electricidad destinados a cubrir la retribución del transporte y la distribución. La estructura y metodología deberán respetar las orientaciones de política energética y, en particular, el principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico de conformidad con la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

f) Supervisar las condiciones y tarifas de conexión aplicables a los nuevos productores de electricidad.

g) Supervisar los planes de inversión de los gestores de la red de transporte, en particular en lo que se refiere a su adecuación al plan de desarrollo de la red en el ámbito de la Unión Europea (UE), pudiendo realizar recomendaciones para su modificación. La CNMC incluirá los resultados de dicha supervisión en su informe anual remitido a la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía<sup>3</sup> y a la Comisión Europea. Asimismo, la CNMC remitirá un informe sobre la propuesta del gestor de la red de transporte en el inicio de la planificación, que refleje sus recomendaciones sobre las implicaciones económicas de las inversiones planeadas y su impacto en la sostenibilidad económico-financiera del sistema eléctrico y gasista. De igual modo, en el trámite de audiencia a la

<sup>3</sup> La Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía es una agencia de la UE encargada de ayudar a las autoridades nacionales reguladoras de la energía, como la CNMC, a cumplir con sus obligaciones en el ámbito de la UE y a coordinar sus actuaciones cuando sea necesario.

propuesta de planificación, la CNMC informará al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico sobre la planificación y el control de las inversiones, y señalará aquellos aspectos no considerados en su informe inicial, pudiendo convocarse la Comisión de Cooperación para obtener un mejor entendimiento de la postura de la CNMC al respecto.

h) Gestionar el sistema de garantías de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia.

i) Realizar cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por ley o por real decreto.

## **I.4. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y FUNCIONES DEL CSN**

### **I.4.1. Naturaleza y régimen jurídico**

**1.26.** El CSN es un ente de derecho público, independiente de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de los del Estado, que fue creado por la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, como único organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, encargado de proteger a los trabajadores, la población y el medio ambiente de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes, propiciando que las instalaciones nucleares y radiactivas sean operadas por los titulares de forma segura, y estableciendo las medidas de prevención y corrección frente a emergencias radiológicas, cualquiera que sea su origen. La aprobación de la Ley 33/2007, de 7 de noviembre, de reforma de la Ley 15/1980, introdujo novedades en el régimen jurídico del CSN, desarrollando diversos aspectos dirigidos a garantizar la independencia efectiva del mismo, reforzando su papel en el ámbito de la protección física de los materiales y las instalaciones nucleares y radiactivas y estableciendo mecanismos para promover y potenciar la transparencia, como la creación de varios órganos de asesoramiento y consulta.

**1.27.** En el desarrollo de su actividad, el CSN actúa con autonomía orgánica y funcional y plena independencia de las Administraciones Públicas y de los grupos de interés, estando sometido al control parlamentario y judicial. Con carácter general, el CSN se relacionaba en los ejercicios 2016 y 2017 con el Gobierno y la Administración General del Estado a través del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, en 2018 Ministerio para la Transición Ecológica y en la actualidad Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

**1.28.** El Consejo, según establece el artículo 11 de su Ley de creación, debe mantener informado al Gobierno y al Congreso de los Diputados y al Senado de cualquier suceso que afecte a la seguridad de las instalaciones nucleares y radiactivas, así como a los Gobiernos y Parlamentos autonómicos concernidos. Con carácter anual debe remitir a ambas Cámaras del Parlamento español, y a los Parlamentos autonómicos de aquellas Comunidades Autónomas (CCAA) en cuyo territorio estén radicadas instalaciones nucleares, un informe sobre el desarrollo de sus actividades.

**1.29.** La regulación de la Entidad está contenida fundamentalmente en su Ley de creación y en su Estatuto aprobado por el Real Decreto 1440/2010, de 5 de noviembre. Supletoriamente le es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

**1.30.** El Estatuto dispone que el régimen presupuestario y de control de la gestión económico-financiera del CSN es el establecido en la LGP. Asimismo establece que la Entidad debe elaborar el anteproyecto de su presupuesto anual y elevarlo al Gobierno para su integración en los Presupuestos Generales del Estado. Su régimen de contabilidad es el definido por el PGCP y por la Instrucción de Contabilidad de la Administración Institucional del Estado, aprobada por la Orden de 14 de julio de 2011.

**1.31.** La actividad contractual del CSN debe de ajustarse a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la LCSP, derogado por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, siendo su régimen de contratación el propio de una Administración Pública.

**1.32.** La gestión y recaudación de las tasas, precios públicos y cualesquiera otros recursos públicos cuya gestión esté atribuida al CSN se sujetan a lo establecido por la Ley 14/1999, de 4 de mayo, de Tasas y Precios Públicos por servicios prestados por el CSN y, en su defecto, por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y demás disposiciones complementarias.

#### **1.4.2. Organización y funciones**

**1.33.** Los órganos superiores de dirección del CSN son el Presidente y el Pleno. Este está compuesto por el Presidente y cuatro Consejeros, nombrados todos ellos por el Gobierno mediante real decreto, a propuesta del Ministro para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, previa comparecencia ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El plazo de permanencia en el cargo del Presidente y de los Consejeros es de seis años, pudiendo ser reelegidos una sola vez. El Pleno es el órgano colegiado de dirección al que corresponde el ejercicio de todas las funciones resolutorias, de asesoramiento, supervisión y regulación en materia de seguridad nuclear y protección radiológica previstas en el artículo 2 de la Ley 15/1980. El Presidente ostenta la representación institucional de la Entidad y a él le corresponden las demás competencias establecidas en el Estatuto del CSN.

**1.34.** Otros órganos de dirección son la Secretaría General, la Dirección Técnica de Seguridad Nuclear (DSN), la Dirección Técnica de Protección Radiológica, la Dirección del Gabinete Técnico de la Presidencia y diversas Subdirecciones. Junto a los anteriores órganos, la Ley 33/2007 y el nuevo Estatuto del CSN regularon, como órganos de asesoramiento, el Comité Asesor y las Comisiones Asesoras Técnicas.

**1.35.** Conforme al artículo 2 de su Ley creadora, las funciones del CSN más relevantes a efectos de esta fiscalización son las siguientes:

- a) Proponer al Gobierno las reglamentaciones necesarias en materia de seguridad nuclear y protección radiológica.
- b) Emitir informes al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en la actualidad Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, relativos a la seguridad nuclear, protección radiológica y protección física, previos a las resoluciones que este adopte en materia de concesión de determinadas autorizaciones.
- c) Realizar toda clase de inspecciones en las instalaciones nucleares o radiactivas durante las distintas fases de proyecto, construcción y puesta en marcha, así como durante su funcionamiento y hasta su clausura.
- d) Proponer la apertura de expedientes sancionadores en el ámbito de sus competencias, de acuerdo con la legislación vigente.
- e) Colaborar con las autoridades competentes en la elaboración de los criterios a los que han de ajustarse los planes de emergencia exterior y los planes de protección física de las instalaciones nucleares y radiactivas y, una vez redactados los planes, participar en su aprobación.
- f) Controlar las medidas de protección radiológica de los trabajadores profesionalmente expuestos, del público y del medio ambiente y evaluar el impacto radiológico ambiental de las instalaciones nucleares y radiactivas y de las actividades que impliquen el uso de radiaciones ionizantes.
- g) Conceder y, en su caso, revocar las autorizaciones correspondientes a las entidades o empresas que presten servicios en el ámbito de la protección radiológica, así como efectuar la inspección y el control, en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, de las citadas entidades, empresas, servicios y centros autorizados.

## I.5. OBJETIVOS, PROCEDIMIENTOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

**1.36.** De acuerdo con lo previsto en las Directrices Técnicas, se ha realizado una fiscalización operativa o de gestión de las actuaciones de la CNMC y del CSN que forman parte del ámbito objetivo realizadas en el periodo 2016-2018, con los siguientes objetivos generales:

1) Evaluar la aplicación de los procedimientos, guías e instrucciones normativas del CSN derivados de las funciones definidas en el artículo 2 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, en relación con la seguridad de la explotación de las centrales nucleares y protección radiológica y, en su caso, de la operación a largo plazo o desmantelamiento de las instalaciones (más de 40 años de vida útil), según los planes gubernamentales para la implementación de los ODS, tomando como referencia la racionalidad económico-financiera y los principios de buena gestión.

2) Evaluar la aplicación de las actuaciones de la CNMC en el ámbito de sus competencias en relación con el sector eléctrico y el sector de hidrocarburos, en materia de informes y propuestas normativas sobre autorizaciones y supervisión de las instalaciones, subastas de energías renovables, seguimiento del autoconsumo y del desarrollo normativo derivado de la implantación de la normativa europea, en la medida que afecten a la consecución de los ODS y la transición energética, tomando como referencia la racionalidad económico-financiera y los principios de buena gestión.

**1.37.** Asimismo, se ha comprobado el cumplimiento de la normativa sobre la igualdad efectiva de mujeres y hombres y de la relacionada con la transparencia, acceso a la información y pública y buen gobierno, en todo aquello en que lo dispuesto en estas normas pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

**1.38.** Los procedimientos de fiscalización utilizados han incluido todas las comprobaciones que se estimaron necesarias para el cumplimiento de los objetivos señalados. En particular, se ha procedido al examen de los registros, los procedimientos internos y los documentos justificativos, así como a la realización de pruebas sustantivas y de cumplimiento para la obtención de datos suficientes que fundamentan los resultados de la fiscalización. No se han efectuado valoraciones sobre los resultados técnicos contenidos en los documentos que forman parte de los procedimientos analizados. La fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno el 23 de diciembre de 2013.

**1.39.** En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables de la CNMC y del CSN.

## I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS

**1.40.** La CNMC formuló sus cuentas de 2016 fuera del plazo establecido en el párrafo primero del artículo 139 de la LGP y la IGAE superó el plazo de un mes desde su recepción (establecido en el segundo párrafo del mismo artículo) para remitirlas al Tribunal de Cuentas. Las cuentas de 2017 y 2018 fueron formuladas en plazo y la IGAE superó el plazo de su remisión al Tribunal en las de 2018.

**1.41.** El CSN formuló sus cuentas de los tres ejercicios 2016 a 2018 en plazo. Por su parte, la IGAE superó en las de 2016 el plazo de remisión de las cuentas al Tribunal.

## I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

**1.42.** De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron puestos de manifiesto, para la formulación de alegaciones, a la Ministra de Transición Ecológica y Reto Demográfico, a los Presidentes de la CNMC y del CSN y a quienes ocuparon dichos cargos (o fueron titulares de los Ministerios con competencias en la materia) en algún momento del periodo fiscalizado. Tras la concesión de una prórroga, solo se ha recibido un escrito del Presidente del CSN en el que manifiesta que no formula alegaciones. Dicho escrito se adjunta al presente Informe.

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

### II.1. SITUACIÓN DE LA PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN ESPAÑA

#### II.1.1. Desarrollo normativo

**2.1.** La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1), con el voto a favor de los 193 estados que la componen. La nueva Agenda se basa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Declaración del Milenio aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2000), con la intención de continuar y mejorar los avances alcanzados por estos.

**2.2.** Se mantienen prioridades como la erradicación de la pobreza y la promoción de la salud y la educación, pero se establece además una amplia gama de objetivos profundamente interrelacionados y vinculados por numerosos elementos transversales que conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económicos, sociales y ambientales. Se definen, asimismo, los medios necesarios para su implementación.

**2.3.** La Agenda 2030 establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas de “*carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales*”.

**2.4.** La Agenda está estrechamente vinculada a otros acuerdos internacionales, especialmente la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiación para el Desarrollo (Resolución A/RES/69/313, de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 27 de julio de 2015), que incluye más de 100 iniciativas con el objetivo de mejorar las fuentes de financiación para el cumplimiento de la Agenda 2030, y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, de 12 de diciembre de 2015, que establece el marco global de lucha contra el cambio climático a partir de 2020, por el que los Estados miembros de la UE se comprometieron con carácter vinculante a promover una transición hacia una economía baja en emisiones y resiliente al cambio climático.

**2.5.** De acuerdo con lo establecido en la Agenda, los ODS deberán guiar las decisiones adoptadas por cada país en su búsqueda del desarrollo sostenible, con la necesaria participación de todos los actores y destacando la importancia de generar alianzas.

**2.6.** La Agenda 2030 establece que el seguimiento y el examen de los ODS y las metas se llevarán a cabo utilizando un conjunto de indicadores elaborado por el Grupo Interinstitucional y de Expertos. La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas definió 232 indicadores, que fueron adoptados por Resolución de la Asamblea General (A/RES/71/313) el 6 de julio de 2017 y que constituyen el marco de indicadores mundiales de la Agenda 2030.

**2.7.** La implementación de los ODS requiere una estructura institucional adecuada, con el fin de impulsar y coordinar las políticas públicas. España dio sus primeros pasos en relación a la estructura de la gobernanza de la Agenda 2030 con el nombramiento el 5 de mayo de 2017 del Embajador en Misión Especial para la Agenda 2030 (Real Decreto 465/2017), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y con la creación de un Grupo de Alto Nivel (GAN) por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos del 28 de septiembre de 2017 (publicado por Resolución de 13 de octubre de 2017, de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe), con el doble objetivo de coordinar la posición española y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda, y de preparar los exámenes de España ante el Foro Político de Alto Nivel (FPAN) de las Naciones Unidas, el primero de los cuales para España tuvo lugar el 18 de julio de 2018. El citado acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos del 28 de septiembre de 2017 estableció que el GAN debe elevar periódicamente a la Comisión Delegada informes sobre la ejecución, coordinación, seguimiento, evaluación y presentación nacional e internacional de la Agenda 2030.

**2.8.** Asimismo, el Real Decreto 419/2018, de 18 de junio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, creó la figura del Alto Comisionado para la Agenda 2030, bajo la dependencia directa del Presidente del Gobierno, que se encargará de la coordinación de las actuaciones para el cumplimiento de la Agenda 2030.

**2.9.** Cabe destacar la importancia de las aportaciones realizadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, a través de iniciativas parlamentarias en forma de Propositiones no de Ley (PNL), como la aprobada el 12 de diciembre de 2017 por la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados (PNL 161/002620). En ella, recogiendo el contenido de anteriores PNL, y con el respaldo de la práctica totalidad de las fuerzas políticas, se insta al Gobierno a *“elaborar, aprobar y poner en marcha... una Estrategia de Desarrollo Sostenible para implementar en España la Agenda de Desarrollo 2030”*. A continuación se señala que, ante la *“importante complejidad técnica, parece adecuado, como punto de arranque, un Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030, que pueda más adelante subsumirse en la planificación de más largo alcance que constituya la Estrategia de Desarrollo Sostenible”*.

**2.10.** En cumplimiento del citado acuerdo político, el GAN promovió la elaboración del “Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030”, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018, como un documento programático de transición entre el arranque de la implementación de la Agenda y la formulación de una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible a largo plazo. Más recientemente, el 5 de febrero de 2019 se constituyó, en el seno de las Cortes Generales, la Comisión Mixta para la coordinación y seguimiento de la estrategia española para alcanzar los ODS.

## **II.1.2. Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 y otras actuaciones**

**2.11.** Este Plan de Acción supone el arranque de la ejecución de la Agenda 2030 y el respaldo al informe para el Examen Nacional Voluntario presentado por España ante el FPAN de las Naciones Unidas en julio de 2018. Asimismo, sienta las bases para poner en marcha los mecanismos, las políticas y las medidas transformadoras que han de propiciar el diseño y aprobación de una “Estrategia de Desarrollo Sostenible”, que ha de ser la hoja de ruta que lleve al cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en la Agenda 2030.

**2.12.** El Plan se compone de dos partes principales: en la primera se analiza la situación de España respecto a cada uno de los 17 ODS y las actuaciones realizadas; en la segunda impulsa acciones a través de las que se irá poniendo en marcha de forma inmediata la Agenda, diseña una estructura de gobernanza de esta, define mecanismos de rendición de cuentas, de seguimiento y de evaluación, y establece el compromiso de definir una estrategia de desarrollo sostenible para su aprobación en 2020, en la que participen todos los actores y niveles de gobierno de España.

**2.13.** El Plan asigna para cada uno de los objetivos los ministerios responsables implicados en su consecución. Se describen políticas y normativa dirigidas a cada ODS y se identifican áreas de actuación de carácter prioritario en las que desarrollar políticas palanca.

**2.14.** El Programa anual 2018 del Plan Estadístico Nacional 2017-2020 determina que le corresponde al Instituto Nacional de Estadística la coordinación general de la elaboración del marco de indicadores que sirva para el seguimiento a nivel nacional de los objetivos y metas de la Agenda 2030. Uno de los principales trabajos relativos a los indicadores, llevado a cabo por las distintas unidades del sistema estadístico estatal, ha sido la preparación del Anexo estadístico para el citado Examen Nacional Voluntario que España presentó ante el FPAN de las Naciones Unidas en julio de 2018.

**2.15.** El Consejo de Ministros presentó el 8 de febrero de 2019 el Informe sobre la Agenda del Cambio, donde se recogen medidas concretas a llevar a cabo para cada uno de los objetivos de la Agenda 2030, así como el calendario de su aplicación.

**2.16.** El Informe de Gobernanza sobre los mecanismos e instrumentos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 en España, elaborado por el Alto Comisionado para la Agenda 2030 y aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2019, propone:

- La modificación de la composición y las funciones del GAN.
- La creación de la Comisión Nacional para la Agenda 2030, como órgano de cooperación en materia de Agenda 2030 entre el Estado y las CCAA y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que contará, asimismo, con la participación de representantes de la Administración Local.
- La creación del Consejo de Desarrollo Sostenible como órgano asesor y colaborador que servirá de cauce para la participación de la sociedad civil en el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030.

**2.17.** El citado Consejo de Desarrollo Sostenible se creó mediante la Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero, con carácter consultivo y de seguimiento, en el que participan una pluralidad de organizaciones representativas de intereses sociales. El Consejo está adscrito a la Oficina del Alto Comisionado para la Agenda 2030.

### II.1.3. Actuaciones en materia de energía relacionadas con el ODS 7

**2.18.** El Plan de Acción para la implementación en España de la Agenda 2030 contiene el análisis de la situación de los 17 ODS y la definición general de las metas que se pretende alcanzar para cada uno de ellos. Respecto al ODS 7, el análisis se centra en la alerta climática planteada por la comunidad científica que ha hecho que, en el horizonte 2020-2050, las emisiones de CO<sub>2</sub> se constituyan como el principal vector de transformación del sector de la energía. En este sentido, considera que la descarbonización sistemática y profunda del sistema energético es el horizonte político prioritario a lograr en el siglo XXI. Propone que el Acuerdo de París adoptado el 12 de diciembre de 2015, ratificado posteriormente por España, suponga el marco de referencia en el que se ha de desarrollar la política energética, pasando del debate sobre el objetivo climático al de la estrategia que permita alcanzarlo y sus implicaciones.

**2.19.** En relación con las fuentes de energía en España, el Plan parte del hecho de que las energías fósiles constituyen el núcleo del sistema energético, ya que representan el 74% de la energía primaria. Las energías renovables suponen el 14% y la nuclear el 12% restante. De ahí que la gran mayoría de las emisiones de gases de efecto invernadero se imputen al sistema energético (77% en 2015 y 75% en 2016). Y que, dentro de él, los dos máximos responsables sean el transporte (28% de las emisiones totales) y la generación eléctrica (18%).

**2.20.** En cuanto a las emisiones de CO<sub>2</sub>, se establece que el carbón, que con diferencia es el combustible fósil más emisor, aporta el 12% de la energía primaria y el 17% de las emisiones totales de CO<sub>2</sub>. Por su parte, el petróleo supone el 42% de la energía primaria y genera el 52% de las emisiones totales. Finalmente, el gas natural aporta el 20% de la energía primaria y genera el 15% de las emisiones totales. Su uso se concentra sobre todo en el sector industrial. El uso del gas en la generación eléctrica ha descendido de manera radical en la última década, muy por debajo de su potencial.

**2.21.** En consecuencia, el Plan considera que la paulatina penetración de fuentes renovables implementaría beneficios, tanto de carácter medioambiental en forma de reducción de emisiones, como de carácter económico, traducidos en generación de empleo, creación de nuevo tejido empresarial, reducción de la dependencia exterior, mejora de la balanza de pagos, etc.

**2.22.** Finalmente, la principal política a desarrollar que establecía el Plan en relación con el ODS 7 era la elaboración de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que afectaría también a otros objetivos, especialmente al ODS 13, por su carácter transversal, pero que se encuentra en trámite parlamentario como proyecto de ley a la fecha de aprobación del presente Informe. Esta transición deberá ser factible desde un punto de vista técnico y eficiente desde un punto de vista económico. Con ello, se cumpliría además con el Acuerdo de París de diciembre de 2015.

**2.23.** Las actuaciones más concretas en materia de energía se derivan, a su vez, de los compromisos adquiridos en el ámbito europeo. El 30 de noviembre de 2016 la Comisión Europea presentó un paquete de medidas (*"Clean Energy for all"*), conocido como "paquete de invierno" con el fin de impulsar una transición energética eficiente, renovable y participativa, dentro de un nuevo marco legislativo sobre energía, actualizado posteriormente en noviembre de 2018, que se ha desarrollado mediante un reglamento y dos directivas. Se incluyen revisiones y propuestas legislativas sobre eficiencia energética, energías renovables, diseño del mercado eléctrico, seguridad del suministro y reglas de gobernanza para la denominada "Unión de la Energía" y el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015. Se preveía que las nuevas reglas se adoptarían en el transcurso de 2019, si bien se dispone de plazo para la trasposición de las directivas hasta el mes de junio de 2020 y 2021, respectivamente.

**2.24.** El nuevo marco pretende brindar seguridad regulatoria a través de los primeros planes nacionales de energía y clima, alienta la realización de inversiones esenciales en el sector energético y fija dos nuevos objetivos para la UE para 2030: un objetivo vinculante de energía renovable de al menos el 32% y un objetivo de eficiencia energética de al menos el 32,5%, con una posible revisión al alza en 2023, lo que daría lugar, según estimaciones, a reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero de alrededor del 45% para 2030 en relación con 1990.

**2.25.** A estos efectos, en la reunión del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019, el Gobierno aprobó el Marco Estratégico de Energía y Clima, que incluye el borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), y analizó el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética y la denominada "Estrategia de Transición Justa". El proyecto de esta ley ha sido aprobado por el Consejo de Ministros el 19 de mayo de 2020.

**2.26.** El PNIEC, con una inversión estimada en 235.000 millones de euros para el decenio 2021-2030, y cuyo borrador se envió en la misma fecha a la Comisión Europea dentro de los compromisos adquiridos para la definición de objetivos europeos en materia de energía y cambio climático, identifica cinco dimensiones de la Unión de la Energía: la descarbonización, incluidas las energías renovables; la eficiencia energética; la seguridad energética; el mercado interior de la energía; y la investigación, innovación y competitividad. En términos de potencia de generación eléctrica instalada, como resultado de la ejecución del Plan se espera lograr en 2030 una presencia de las energías renovables sobre el uso final de energía del 42%, debido a la gran inversión prevista en energías renovables eléctricas y térmicas, incluida la decisión tomada sobre el desmantelamiento progresivo de las centrales nucleares, y por la notable reducción en el consumo final de energía como resultado de los programas y medidas de ahorro y eficiencia en todos los sectores de la economía.

**2.27.** El Plan prevé para el año 2030 una potencia total instalada en el sector eléctrico de 157 GW, con la siguiente procedencia: 50 GW de energía eólica; 37 GW de energía solar fotovoltaica; 27 GW de ciclos combinados de gas; 16 GW de energía hidráulica; 8 GW de bombeo; 7 GW de energía solar termoeléctrica; 3 GW de energía nuclear; y cantidades menores de otras tecnologías. La evolución de la potencia instalada de las distintas fuentes de energía en el periodo 2020-2030, según las previsiones del Plan, se muestra en el Anexo I de este Informe.

**2.28.** El PNIEC se divide en dos grandes bloques. El primero detalla el proceso, los objetivos nacionales, las políticas y medidas existentes y las necesarias para alcanzar los objetivos del Plan, así como el análisis del impacto económico, de empleo, distributivo y de beneficios sobre la salud. El segundo bloque integra la parte analítica, en la que se detallan las proyecciones de tendencias y objetivos, así como las descripciones de los distintos modelos para el análisis de los resultados.

**2.29.** Con posterioridad a la remisión del PNIEC a la Comisión Europea, se firmó el 12 de marzo de 2019, entre el Gobierno y las compañías eléctricas propietarias de centrales nucleares, el calendario de cierre ordenado de las centrales nucleares previstas en el Plan, con el horizonte temporal 2025-2035, superando el horizonte temporal del propio PNIEC. Este calendario afecta directamente a las actividades del CSN más allá de los próximos quince años, que se analizan en el subapartado II.3 del presente Informe, en cuanto a las evaluaciones que debe realizar preceptivamente para las autorizaciones de cese de explotación y posterior desmantelamiento de las citadas centrales que, en última instancia, son competencia del Gobierno.

**2.30.** La Comisión Europea emitió el 18 de junio de 2019 la evaluación de los proyectos de Planes nacionales de lucha contra el cambio climático remitidos por los Estados miembros, en la que se recoge una serie de observaciones, recomendaciones y otros resultados de su evaluación. La versión definitiva de los Planes, atendiendo a estas observaciones de la Comisión, debería haberse enviado antes del final de 2019, no habiéndose cumplido dicho compromiso. Dicha revisión del PNIEC se ha enviado a la Comisión Europea el 30 de abril de 2020, incorporando los nuevos compromisos adquiridos por los Estados miembros en el Pacto Verde Europeo de diciembre de 2019, de acuerdo, asimismo, con los planes acordados en la 25ª Conferencia de las partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Madrid en el mismo mes de diciembre de 2019.

**2.31.** Como se ha indicado en el punto 2.25 de este Informe, en la reunión del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019 se analizó el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, cuya tramitación quedó pospuesta por la disolución de las Cortes Generales y la convocatoria de elecciones generales. Finalmente, el proyecto de esta Ley ha sido aprobado por el Consejo de Ministros el 19 de mayo de 2020 y se ha iniciado su tramitación parlamentaria. Dicha ley ha de constituir el futuro marco normativo institucional en la materia, en la medida en que prevé numerosas medidas relacionadas con la transición energética, como el impulso de las energías renovables y la disminución de otras tecnologías basadas en los combustibles fósiles y el desmantelamiento progresivo de la energía nuclear, así como modificaciones normativas, entre otras, de la Ley del sector eléctrico y de la de hidrocarburos, que afectan a las competencias de los organismos objeto de la fiscalización que se analizarán en los apartados correspondientes del presente Informe.

**2.32.** Por último, el documento relativo a la “Estrategia de Transición Justa” incluye la definición de los instrumentos que se estiman necesarios en relación con las medidas de apoyo al empleo, políticas activas en sectores estratégicos y planes de reactivación de territorios que se verán afectados por la transición energética. También se aborda este tema en el proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, junto a otros futuros instrumentos como el Plan Nacional de Actuación frente al Cambio Climático (PNACC) y la definición de la Estrategia de Descarbonización 2050. Se regula la figura de los Convenios de Transición Justa como instrumentos clave para la materialización de las actuaciones, que se suscribirán entre el Ministerio para la Transición Ecológica y las administraciones públicas. También se establece el contenido de tales Convenios y se dispone que deberán tener una duración determinada, pudiendo superar el plazo de cuatro años fijado en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

## **II.2. ACTIVIDADES DE LA CNMC EN RELACIÓN CON EL ODS 7 Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

### **II.2.1. Funciones específicas de la CNMC relacionadas con el ODS 7**

**2.33.** Además de las funciones que la CNMC viene realizando en relación con el cálculo y las liquidaciones del régimen retributivo específico a instalaciones renovables, de cogeneración y residuos, con las subastas de energías renovables y con la gestión del sistema de las denominadas garantías de origen y etiquetado de la electricidad, actividades que se analizan en el presente Informe, el Gobierno ha aprobado, en relación con la transición energética, dos reales decretos-leyes (Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, y Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero), que modifican y afectan a las competencias de la CNMC en relación con sus funciones de supervisión y control en el sector eléctrico y en el sector del gas natural, definidas en su ley de creación. Estas nuevas normas modifican o añaden numerosas funciones en el artículo 7 de su ley de creación que refuerzan la capacidad normativa de la CNMC, al tiempo que señalan la necesidad de que esta capacidad normativa se desarrolle de acuerdo con las orientaciones de política energética emanadas de la planificación del Gobierno en esta materia. El conjunto de esta normativa de desarrollo se analiza a continuación.

## II.2.2. Marco normativo

### II.2.2.1. REAL DECRETO-LEY 15/2018, DE 5 DE OCTUBRE, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

**2.34.** Este Real Decreto-ley desarrolla una serie de medidas en materia de energía que se encuentran en línea con los objetivos de desarrollo sostenible definidos en el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 y el PNIEC. Por una parte, se adoptan medidas de carácter urgente para la protección de los consumidores de energía eléctrica más vulnerables, mejorando el apoyo del bono social y otras ayudas económicas a estos colectivos a corto plazo. Además, se establece un plazo de seis meses para que el Gobierno apruebe la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, con objetivos de reducción de la misma en el medio y largo plazo y medidas concretas para la consecución de dicho objetivo. Otra serie de medidas contenidas en el Real Decreto-ley se dirigen a incrementar la protección del conjunto de consumidores de electricidad en relación con la contratación del suministro y la reducción de la factura eléctrica. A este respecto, se introducen diversas modificaciones en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, y en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y se incrementan las competencias de la CNMC para el procedimiento del reparto de la financiación relativa al bono social y su liquidación, así como en materia sancionadora.

**2.35.** En cumplimiento de lo establecido en el citado Real Decreto-ley, el Consejo de Ministros aprobó el 5 de abril de 2019 la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024. La Estrategia define el concepto de pobreza energética, incorpora un diagnóstico sobre la situación actual en España, adoptando los cuatro indicadores primarios oficiales del Observatorio Europeo contra la pobreza energética, que deberán ser actualizados periódicamente, y establece para cada uno de ellos un objetivo de reducción mínimo del 25% en 2025, para cuya consecución la estrategia se articula a través de 4 ejes que contienen 9 líneas de actuación y 19 medidas concretas. Hay que destacar su enfoque integral, con medidas de carácter paliativo y estructural con actuaciones a corto, medio y largo plazo que se pueden agrupar en cuatro grandes categorías de medidas: prestacionales, estructurales o de eficiencia energética, de protección adicional de los consumidores y de mejora de los mecanismos de información y formación.

**2.36.** Por otra parte, y directamente relacionado con los objetivos de la presente fiscalización, el Real Decreto-ley modifica el artículo 9 de la citada Ley 24/2013, estableciendo las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica y las condiciones de su uso, que habrían de desarrollarse reglamentariamente. Este desarrollo tuvo lugar por medio del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica. A esta actividad se le da una gran importancia en el contexto del ODS 7 y en el PNIEC para la obtención de una energía más limpia y barata. La CNMC lleva informando varios años las distintas iniciativas de desarrollo de esta modalidad, incluido este último real decreto, como se analizará en el próximo subepígrafe II.2.2.3, habiendo iniciado el seguimiento de su implantación.

**2.37.** El Real Decreto-ley 15/2018 introduce también una serie de actuaciones normativas encaminadas a acelerar la transición a una economía descarbonizada, eliminando barreras normativas que impidan las decisiones de inversión necesarias para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. En este sentido, se modifica la disposición transitoria octava de la Ley 24/2013, otorgando una prórroga excepcional, y por una sola vez, para los permisos de acceso y conexión otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, que sin ella habrían caducado el 31 de diciembre de 2018. Con esta prórroga se permite la entrada en funcionamiento en 2020 de aproximadamente 9.000 MW de potencia adjudicada en las subastas de renovables, con lo que se conseguiría el objetivo del Plan de Acción de alcanzar el 20% de energías renovables en ese año.

**2.38.** En dos disposiciones adicionales del Real Decreto-ley se adoptan medidas tendentes a evitar la especulación y a asegurar la finalización de los proyectos con derechos otorgados de acceso a la red, elevando las garantías exigidas e imponiendo obligaciones de información del grado de

avance de los proyectos. Además, se modifican los artículos 21 y 24 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, para el impulso de nuevas subastas de energías renovables, dando cumplimiento a las condiciones previas establecidas por la Comisión Europea sobre ayudas de Estado para la realización de nuevas subastas.

## II.2.2.2. REAL DECRETO-LEY 1/2019, DE 11 DE ENERO, DE MEDIDAS URGENTES PARA ADECUAR LAS COMPETENCIAS DE LA CNMC A LAS EXIGENCIAS DERIVADAS DEL DERECHO COMUNITARIO

**2.39.** Por medio de este Real Decreto-ley se llevó a cabo una modificación de las competencias de la CNMC que la UE venía reclamando, a raíz de un Dictamen Motivado al Reino de España de septiembre de 2016 en el que se concluía que se habían transpuesto incorrectamente al ordenamiento jurídico español las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para los mercados interiores de la electricidad y del gas natural. Además, se adecuaba el marco regulatorio e institucional en el contexto de las actuaciones que requería el desarrollo de la transición energética, tanto a nivel europeo como nacional.

**2.40.** El Real Decreto-ley modificó cuatro leyes: la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC; la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos; la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico; y la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

**2.41.** Entre las modificaciones que afectan a las competencias de la CNMC destaca, en primer lugar, la introducción de un procedimiento cuyo objetivo es garantizar la independencia del organismo regulador en la aprobación de sus circulares normativas, previendo, a su vez, un mecanismo de conciliación previa con el Ministerio para la Transición Ecológica para intentar alcanzar una solución consensuada sobre las discrepancias que pudieran surgir. De este modo, la norma contempla que, con carácter previo al inicio de la tramitación de las circulares normativas de la CNMC, el Gobierno, mediante orden del Ministerio para la Transición Ecológica, podrá emitir un informe sobre la adecuación de la propuesta a las orientaciones de política energética que deben ser tenidas en cuenta en las circulares que apruebe la Comisión. En caso de suscitarse discrepancias entre las partes, se convocará la Comisión de Cooperación, que se crea por el Real Decreto-ley, con la finalidad de buscar el entendimiento entre ambas partes. Las circulares normativas que apruebe la CNMC indicarán que se adoptan *“de acuerdo con las orientaciones de política energética del Ministerio para la Transición Ecológica”* o, en caso contrario, que se adoptan *“oído el Ministerio para la Transición Ecológica”*.

**2.42.** En relación con la retribución de las actividades de transporte y distribución de gas y electricidad y de las plantas de gas natural licuado (a excepción de los almacenamientos subterráneos de gas natural), el Real Decreto-ley concreta que la CNMC aprobará la metodología, los parámetros retributivos, la base regulatoria de activos y la remuneración anual de la actividad. En todo caso, la tasa de retribución financiera no podrá exceder del límite máximo que se establezca por ley para el periodo regulatorio. Respecto a los peajes de acceso a las redes de electricidad y gas natural, se establece que la CNMC aprobará, además de la metodología de peajes, la estructura y los valores concretos de los mismos, correspondiendo al Ministerio para la Transición Ecológica la aprobación de la estructura de los cargos, su metodología y sus valores.

**2.43.** En relación con las condiciones de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad y gas natural, corresponderá a la CNMC la aprobación de la metodología y de las condiciones de acceso y conexión, que comprenderán los criterios económicos y para la evaluación de la capacidad, los motivos de denegación, el contenido de las solicitudes, los permisos y los contratos, así como las obligaciones de publicidad y transparencia de la información relevante para el acceso y la conexión.

**2.44.** También será competencia de la CNMC la regulación de las reglas de funcionamiento de los mercados organizados en su componente regulada, en aquellos aspectos cuya aprobación corresponda a la autoridad regulatoria nacional de conformidad con las normas del derecho comunitario europeo. En la elaboración de las circulares normativas relativas a la retribución de actividades reguladas, a los peajes de acceso a las redes, a las condiciones de acceso y conexión, y a las reglas de funcionamiento de los mercados organizados, la CNMC deberá tener en cuenta, como ya se ha indicado, las orientaciones de política energética que hayan sido fijadas por el Ministerio para la Transición Ecológica.

**2.45.** La nueva regulación prevé que la retribución del operador del sistema eléctrico y del gestor técnico del sistema gasista será establecida por la CNMC. Además, se clarifica la función de control de los planes de inversión de los gestores de la red de transporte y se reformula el reparto competencial acerca del régimen sancionador y de inspecciones, en línea con las modificaciones introducidas en sus funciones.

**2.46.** Finalmente se establece el oportuno régimen transitorio para todas las modificaciones introducidas, a fin de que pueda llevarse a cabo un traspaso ordenado de las funciones que venía ejerciendo el Ministerio para la Transición Ecológica y no se vea afectada la seguridad jurídica de los sujetos que operan en los sectores. En general, la normativa que emita la CNMC en el ejercicio de las nuevas funciones debía entrar en vigor el 1 de enero de 2020 para el periodo regulatorio 2020-2025. En relación con las circulares normativas en tramitación a la entrada en vigor del Real Decreto-ley (el 13 de enero de 2019), la CNMC dispone de dos meses para informar al Ministerio de la fecha prevista de aprobación, así como sobre las que tenga previsto tramitar hasta la presentación del próximo plan de actuación de la CNMC. Además, se prevé que dicho plan incluya la previsión de las circulares normativas a iniciar el año siguiente, que comunicará al Ministerio antes del 1 de octubre de cada año.

**2.47.** En el epígrafe II.2.6 de este Informe se analizarán las actuaciones de la CNMC derivadas de esta importante modificación de sus competencias.

#### II.2.2.3. REAL DECRETO 244/2019, DE 5 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULAN LAS CONDICIONES ADMINISTRATIVAS, TÉCNICAS Y ECONÓMICAS DEL AUTOCONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

**2.48.** Este Real Decreto contiene el desarrollo normativo, previsto por el Real Decreto-ley 15/2018, de las modificaciones introducidas por el mismo en lo que se refiere a las modalidades de autoconsumo eléctrico y a los trámites administrativos y de registro que hasta ese momento se encontraban regulados por el artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, y por el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre.

**2.49.** Como se ha indicado en el punto 2.36 de este Informe, el Real Decreto-ley 15/2018 modificó el artículo 9 de la Ley 24/2013 con el objetivo de impulsar el autoconsumo con generación eléctrica renovable. Así, la nueva regulación establece una nueva definición de autoconsumo, con la inclusión del autoconsumo colectivo, reduciendo a dos las modalidades de autoconsumo (con y sin excedentes), eliminándose la limitación de la potencia de la generación o su relación con la potencia del consumo asociado, eliminando los cargos y peajes por la energía autoconsumida, simplificando los permisos de acceso y conexión, permitiendo la compensación entre el déficit y el superávit de la energía de las instalaciones de autoconsumo con excedentes de potencia igual o inferior a 100 Kw y estableciendo un registro simplificado de ámbito estatal para fines estadísticos con objeto de poder evaluar si se está logrando la implantación deseada, analizar los impactos en el sistema y poder computar los efectos de una generación renovable en los planes integrados de energía y clima. Además se añaden disposiciones para la simplificación de las condiciones técnicas y administrativas para la conexión a la red.

**2.50.** La CNMC, en el ejercicio de sus competencias consultivas, emitió el informe sobre la propuesta de Real Decreto el 21 de febrero de 2019, habiendo sido enviado previamente al Consejo Consultivo de Electricidad para la formulación de observaciones, conforme con lo previsto en la disposición transitoria décima de su ley de creación. La CNMC realizó una valoración general

positiva de la propuesta de regulación del autoconsumo, al considerar que se simplifican las modalidades, los trámites administrativos y las cargas a la producción eléctrica mediante autoconsumo. No obstante, propuso una serie de mejoras de las que las más destacables, a los efectos del presente Informe de fiscalización, se resumen a continuación.

**2.51.** La CNMC desaconsejaba acudir de forma recurrente a la tramitación urgente en el desarrollo normativo del sector energético, y en particular del sector eléctrico, para permitir la contribución de todos los sectores implicados, ya que los trámites de consulta pública y audiencia e información públicas no son aplicables a la tramitación de los reales decretos-leyes, según establece el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Parece razonable la observación, teniendo en cuenta que el Real Decreto-ley 15/2018, aunque fue convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados el 18 de octubre de 2018, se encontraba pendiente de su tramitación como proyecto de ley, por lo que la regulación que introduce el Real Decreto 244/2019 podría verse afectada por las posibles modificaciones que se introdujeran en dicha tramitación.

**2.52.** En cuanto a la adecuación a la reciente normativa europea en materia de autoconsumo, el Real Decreto recoge parcialmente los preceptos de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. El plazo para la transposición de esta Directiva finaliza el 30 de junio de 2021. La CNMC consideró que el Real Decreto debía realizar la transposición en su totalidad de la Directiva e incluir también los requisitos establecidos en el Reglamento (UE) 2016/631 de la Comisión, de 14 de abril de 2016, que establece un código de red sobre requisitos de conexión de generadores a la red. Asimismo, señaló la necesidad urgente de modificar y aprobar los desarrollos técnicos afectados y las Instrucciones Técnicas Complementarias de medidas pendientes de aprobación desde el Real Decreto 900/2015, y que habrá que adaptar al nuevo Real Decreto.

**2.53.** Respecto al impacto económico del Real Decreto, la CNMC valoró excesivas las estimaciones de la memoria de análisis de impacto normativo que acompañaba a la propuesta de Real Decreto. A su vez, la CNMC recomendaba efectuar el seguimiento y las evaluaciones periódicas en el ámbito de sus competencias, en la medida que se cumplan los hitos previstos en el despliegue de capacidad de generación instalada asociada a alguna de las modalidades de autoconsumo. Esta recomendación fue expresamente adoptada en la disposición adicional primera del Real Decreto.

**2.54.** La CNMC recomendaba, asimismo, incluir una habilitación normativa expresa que permita al Gobierno establecer y revisar los modelos de contrato y de comunicación que deban utilizarse en los intercambios de información entre agentes (autoconsumidor, distribuidor, comercializador, CCAA, etc.) en el ámbito del procedimiento administrativo del autoconsumo. Esta recomendación fue parcialmente adoptada, mediante una amplia habilitación de desarrollo normativo.

**2.55.** La CNMC consideraba que la aplicación de la circular normativa con la metodología para el cálculo de los peajes de acceso a las redes, prevista por el Real Decreto-ley 1/2019 para el 1 de enero de 2020, no debe impedir desarrollar el autoconsumo a través de la red de distribución en los términos legalmente previstos. Esta recomendación fue parcialmente recogida en la disposición transitoria tercera del Real Decreto.

## **II.2.3. Liquidaciones del régimen retributivo específico a instalaciones renovables, de cogeneración y residuos**

### **II.2.3.1. MARCO NORMATIVO**

**2.56.** La aprobación del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, supuso el inicio de proceso de reforma del sector eléctrico. En su disposición final segunda incorporaba un mandato al Gobierno para que a propuesta del entonces Ministerio de Industria, Energía y Turismo aprobase un nuevo régimen jurídico y económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, articulando las bases de un nuevo marco retributivo que permitiera a estas instalaciones cubrir los costes necesarios para competir en el mercado en nivel de igualdad con el resto de tecnologías y obtener una rentabilidad razonable.

**2.57.** Dichas bases fueron integradas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, y desarrolladas en el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, que supusieron un cambio radical en el mecanismo de retribución para este tipo de energías.

**2.58.** La Ley 24/2013, en su artículo 14.7, dispone que el Gobierno podrá establecer un régimen retributivo específico para fomentar la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, cuando exista una obligación de cumplimiento de objetivos energéticos derivados de directivas u otras normas de derecho de la Unión Europea o cuando su introducción suponga una reducción del coste energético, en los términos que se establecen en el propio artículo 14.7 de la ley.

**2.59.** Conforme a ello, el título IV del Real Decreto 413/2014, anteriormente mencionado, regula el régimen retributivo específico que las instalaciones podrán percibir durante su vida útil regulatoria, adicionalmente a la retribución que les corresponda por su participación en el mercado de producción de energía eléctrica a través de cualquiera de sus modalidades de contratación.

**2.60.** Respecto al ámbito de aplicación de este real decreto, hay que tener en cuenta que la Ley 24/2013 eliminó los conceptos diferenciados de régimen ordinario y especial. En efecto, en las regulaciones iniciales realizadas en nuestro país con relación a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, se había vinculado, con carácter general, el hecho de pertenecer a las mismas con el derecho a la percepción de un régimen económico primado. Sin embargo, la realidad actual es diferente, y así se ha puesto de manifiesto en las modificaciones normativas de los últimos años, al considerar que hay tecnologías suficientemente maduras que podrían ser viables económicamente sin necesidad de la existencia de sistemas de apoyo.

**2.61.** Por ello, el Real Decreto 413/2014, de aplicación a todas las instalaciones a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, establecía sus derechos y obligaciones, las particularidades de su funcionamiento en el mercado y los procedimientos relativos a la inscripción en el registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica, donde deberán estar inscritas todas ellas. No obstante, el régimen retributivo específico regulado en el real decreto solo será de aplicación a determinadas instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación, que deberán cumplir requisitos adicionales y estar sujetas a otros procedimientos relacionados con el otorgamiento de dicho régimen. Será aplicable a las instalaciones que no alcancen el nivel mínimo necesario para cubrir los costes que les permitan competir en nivel de igualdad con el resto de tecnologías, obteniendo una rentabilidad razonable que cubra aquellos costes de inversión y de operación que una empresa eficiente y bien gestionada no recupere en el mercado. Además, se determinaba que el otorgamiento de este régimen retributivo específico y el valor estándar de la inversión inicial se establecerá mediante procedimientos de concurrencia competitiva, como se ha llevado a cabo mediante las subastas de energías renovables.

**2.62.** Finalmente, cumpliendo lo previsto en el real decreto, por la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, se aprobaron los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos (actualizados por la Orden ETU/130/2017, de 17 de febrero, a efectos de su aplicación al semiperíodo regulatorio que tuvo su inicio el 1 de enero de 2017). Diversas disposiciones han aprobado otras instalaciones tipo y sus parámetros retributivos. Con esta orden se completó el cambio de modelo de retribución de las energías renovables, de cogeneración y residuos que intenta dar estabilidad financiera al sistema, así como garantizar una rentabilidad razonable a las instalaciones.

**2.63.** Con el actual marco regulatorio las energías renovables han perdido la protección de ingresos con una tarifa predeterminada, aislada de las variaciones en el precio del mercado, siendo actualmente su retribución revisable periódicamente, expuesta a la tendencia en el precio del mercado. La retribución adicional a la venta de energía en el mercado a percibir por las instalaciones renovables se basa en el concepto de rentabilidad razonable, que se aplica sobre una inversión inicial, calculada desde el momento en que la instalación entra en funcionamiento, a lo largo de su

vida útil regulatoria; así como, en su caso, una retribución a la operación, por la parte de los costes de explotación que no se pueden recuperar por la venta de energía en el mercado, para aquellas tecnologías de costes de operación más altos.

**2.64.** Se establecieron periodos regulatorios consecutivos con una duración de seis años, divididos en dos semiperiodos de tres años. No podrán revisarse ni la vida útil regulatoria ni el valor estándar de la inversión inicial de la instalación tipo. Al finalizar cada semiperiodo regulatorio se podrán revisar las estimaciones de ingresos de las instalaciones tipo por la venta de la energía a precio de mercado, así como los parámetros retributivos directamente relacionados con estos.

**2.65.** Es importante tener en cuenta que una vez que las instalaciones superen la vida útil regulatoria dejarán de recibir la retribución específica, percibiendo únicamente la retribución por la venta de energía eléctrica en el mercado. Las instalaciones que, aun estando dentro de su vida útil regulatoria, hubieran alcanzado el nivel de rentabilidad razonable, tendrán una retribución a la inversión igual a cero y mantendrán en su caso la retribución a la operación durante dicha vida útil regulatoria.

**2.66.** En los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares, el coste de generación mediante tecnologías convencionales es mucho más elevado que en el sistema eléctrico peninsular, resultando inferior el coste de generación de las tecnologías fotovoltaica y eólica. La sustitución de generación por renovables supondría reducciones del extracoste de generación en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares. En la disposición adicional quinta del Real Decreto 413/2014 se establece, conforme al artículo 14.7 de la Ley 24/2013, un régimen retributivo específico para nuevas instalaciones eólicas y fotovoltaicas y las modificaciones de las existentes que se ubiquen en estos territorios. Excepcionalmente, podrá incorporar un incentivo a la inversión cuando su instalación suponga una reducción significativa de los costes en los sistemas de los territorios no peninsulares con el objeto de la rápida puesta en marcha de dichas instalaciones. Este incentivo se establecerá en función de la reducción de los costes que genere y no tanto de las características de la instalación tipo, mejorando la rentabilidad de las instalaciones que tengan otorgado dicho incentivo.

#### II.2.3.2. FUNCIONES DE LA CNMC: PROCEDIMIENTO DE LIQUIDACIÓN, FACTURACIÓN Y PAGO

**2.67.** La CNMC tiene atribuida con carácter transitorio la función de órgano de liquidación, conforme a la disposición adicional octava, en relación con la disposición transitoria cuarta, de su ley de creación. Dicha ley establecía que las funciones sobre las liquidaciones de las actividades reguladas que venía llevando a cabo la anterior Comisión Nacional de Energía se traspasaban al Ministerio correspondiente, pero añadía que transitoriamente, en tanto el Ministerio no dispusiera de los medios necesarios para ejercerlas de forma efectiva, las continuaría desempeñando la CNMC. Este traspaso de funciones no se ha realizado hasta el momento.

**2.68.** La articulación del nuevo régimen retributivo hacía necesaria la elaboración de una Circular que recogiese la información necesaria para poder llevar a cabo la liquidación del nuevo modelo. Así, el Pleno del Consejo de la CNMC emitió la Circular 1/2017, de 8 de febrero, que regula la solicitud de información y el procedimiento de liquidación, facturación y pago del régimen retributivo específico de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

**2.69.** La CNMC realiza las liquidaciones del régimen retributivo específico según lo dispuesto en el artículo 29 del Real Decreto 413/2014 y en su normativa de desarrollo (Órdenes IET/1045/2014 y ETU/130/2017, entre otras), así como en la citada Circular 1/2017 (modificada por la Circular 2/2018).

**2.70.** Las liquidaciones del régimen retributivo específico se realizan con periodicidad mensual. Estas liquidaciones tendrán carácter provisional y a cuenta de la liquidación definitiva de cada ejercicio, conforme al procedimiento que se desarrolla en el apartado decimosexto de la Circular.

**2.71.** Calculadas las cantidades que deben abonarse o requerirse a cada instalación, se agrupan los importes correspondientes por sujeto de liquidación, neteándose en caso de cantidades positivas y negativas. Corresponde a la CNMC la expedición de las facturas de la liquidación del régimen retributivo específico en nombre y por cuenta de las entidades productoras, o en nombre y por cuenta de sus representantes.

**2.72.** Tras la aprobación de la liquidación por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC se procede a la facturación en nombre de terceros, que se materializa, básicamente, en requerimientos de ingresos a las empresas distribuidoras y a los sujetos de liquidación que presenten un saldo mensual negativo y en órdenes de pago a favor de aquellos sujetos de liquidación que presenten saldo mensual neto positivo. Dichas órdenes de pago se emiten una vez se ha producido la recepción de los importes requeridos a las empresas distribuidoras.

**2.73.** Se ha verificado, para los ejercicios 2016 a 2018, que la CNMC ha realizado y aprobado, mediante Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria, las liquidaciones provisionales mensuales de la retribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, así como las liquidaciones provisionales 13 y 14, correspondientes a las reliquidaciones, realizadas en los meses de febrero y marzo respectivamente, por la energía generada en el ejercicio anterior.

**2.74.** Entre la liquidación 14 y la liquidación provisional de cierre del ejercicio se han actualizado las liquidaciones como consecuencia del envío de nueva información de medidas y las modificaciones en la inscripción en el registro del régimen retributivo específico. Conforme al artículo 18 de la Ley 24/2013, se han efectuado, con anterioridad al 1 de diciembre del año siguiente al que corresponden, las liquidaciones provisionales de cierre de los ejercicios 2016 y 2017, quedando pendiente la de 2018.

**2.75.** Una vez realizadas todas las liquidaciones provisionales a cuenta de un ejercicio y recibida la información necesaria, conforme al punto decimosexto 4.b) de la Circular 1/2017, se tramita el proceso de liquidación definitiva del régimen retributivo específico. La última liquidación definitiva corresponde al ejercicio 2015 y fue aprobada mediante Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 29 de mayo de 2019. Las cuantías de las liquidaciones del régimen retributivo específico a instalaciones renovables, de cogeneración y residuos en el periodo 2014 a 2018 se resumen en el siguiente Cuadro 1.

#### **II.2.4. Subastas de instalaciones de energías renovables**

**2.76.** Como se ha indicado en el punto 2.58 de este Informe, el artículo 14.7 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, autoriza que excepcionalmente el Gobierno pueda establecer un régimen retributivo específico para fomentar la producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos, cuando exista una obligación de cumplimiento de objetivos energéticos derivados de directivas u otras normas de derecho de la Unión Europea, o cuando su introducción suponga una reducción del coste energético y de la dependencia energética exterior, fijando los términos en los que ha de realizarse. Por otra parte, el artículo 12 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, dispone que para el otorgamiento de dicho régimen retributivo específico se establecerán, mediante real decreto, las condiciones, tecnologías o colectivo de instalaciones concretas que podrán participar en el correspondiente mecanismo de concurrencia competitiva.

**Cuadro 1: Liquidaciones acumuladas periodo 2014-2018**

(millones de euros)

Tipo de instalación	2014		2015		2016		2017		2018	
	Nº instalac.	Retribución								
Cogeneración	786	1.103,394	1.021	1.154,608	885	891,724	863	1.183,917	843	1.235,540
Solar FV	60.264	2.448,171	60.336	2.440,005	60.314	2.435,633	60.243	2.498,449	60.277	2.504,325
Solar TE	50	1.238,655	50	1.273,783	50	1.276,261	50	1.320,763	50	1.297,120
Eólica	1.314	1.253,395	1.331	1.253,727	1.332	1.254,595	1.316	1.473,119	1.318	1.482,396
Hidráulica	955	76,928	1.061	74,693	1.024	78,002	960	79,368	956	95,077
Biomasa	191	274,410	204	276,605	197	278,374	196	309,736	200	315,787
Residuos	37	89,097	38	104,812	38	104,448	35	121,755	36	124,548
Tratamiento residuos	30	124,410	50	114,950	41	90,409	37	172,500	46	171,681
Otras tecnologías renovables	2	1,074	2	0,379	2	0,233	2	0,182	2	0,187
<b>Totales</b>	<b>63.629</b>	<b>6.609,534</b>	<b>64.093</b>	<b>6.693,562</b>	<b>63.883</b>	<b>6.409,679</b>	<b>63.702</b>	<b>7.159,789</b>	<b>63.728</b>	<b>7.226,661</b>

Fuente: Datos de las siguientes liquidaciones aprobadas por la CNMC: 15/2014; 15/2015; 15/2016; 15/2017; 14/2018

**2.77.** Hasta el momento se han celebrado tres convocatorias mediante procedimientos de subasta para la concesión del régimen retributivo específico de, respectivamente, los proyectos nuevos ubicados en territorio peninsular más eficientes en costes, las instalaciones que utilicen la radiación solar como energía primaria mediante la tecnología fotovoltaica y las instalaciones que únicamente utilicen como energía primaria la eólica, según la clasificación que establece el Real Decreto 413/2014. Estas convocatorias se han efectuado con el objetivo de contribuir al cumplimiento de los objetivos vinculantes establecidos para cada Estado miembro en el año 2020 por la Directiva 2009/28/CE, contenidos a su vez en el Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2015-2020.

**2.78.** Para las instalaciones situadas en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares se preveía la aprobación de una convocatoria específica. A este respecto, mediante la Orden IET/1459/2014, de 1 de agosto, se aprobaron los parámetros retributivos y el mecanismo de asignación del régimen retributivo específico para nuevas instalaciones eólicas y fotovoltaicas en los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional quinta del Real Decreto 413/2014. Las correspondientes propuestas normativas (la citada orden fue modificada por otra en 2015) fueron objeto de los informes aprobados por la CNMC el 12 de junio de 2014 y el 16 de julio de 2015, respectivamente. No obstante, a la fecha de aprobación de este Informe de fiscalización no se ha convocado aún la subasta que habría de regirse por dichas normas.

**2.79.** Las tres convocatorias celebradas se encontraban reguladas respectivamente por el Real Decreto 947/2015, de 16 de octubre, el Real Decreto 359/2017, de 31 de marzo, y el Real Decreto 650/2017, de 16 de junio, así como por las correspondientes órdenes ministeriales por las que se regula el procedimiento de asignación del régimen retributivo específico de cada convocatoria. Finalmente, las subastas se celebraron el 14 de enero de 2016, el 17 de mayo de 2017 y el 26 de julio de 2017, respectivamente, con los resultados que se reflejan en el Cuadro 2. Como puede observarse en el mismo, de los 8.737 MW de potencia adjudicada, el 52,7% correspondió a la tecnología eólica y el 44,8% a la tecnología fotovoltaica. Hay que destacar que la tercera subasta supuso el 57,7% de la adjudicación total.

**Cuadro 2: Adjudicación agregada (Kw) y cuotas (%) por tecnología**

Potencia tecnología (Kw)	Subasta 14/01/2016	Subasta 17/05/2017	Subasta 26/07/2017	Totales	%
Biomasa	200.000			200.000	2,3
Eólica	500.000	2.979.664	1.127.818	4.607.482	52,7
Fotovoltaica		1.037	3.909.103	3.910.140	44,8
Resto de tecnologías		19.299		19.299	0,2
<b>Totales</b>	<b>700.000</b>	<b>3.000.000</b>	<b>5.036.921</b>	<b>8.736.921</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Informe de supervisión y desarrollo de la subasta de 26 de julio de 2017, de la CNMC.

**2.80.** En cumplimiento de la función supervisora de las subastas encomendada a la CNMC, las tres subastas fueron objeto de los correspondientes informes aprobados por la Comisión (con fechas de 18 de junio de 2015, 7 de febrero de 2017 y 14 de junio de 2017). En los siguientes puntos se analiza el contenido de estos informes de la CNMC en las materias más relacionadas con los objetivos de la fiscalización.

**2.81.** Tras la aprobación por la CNMC del “Informe de supervisión sobre el desarrollo y propuesta de mejoras de la subasta para la asignación del régimen retributivo específico a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, celebrada el 17 de mayo”, el Real Decreto 650/2017 incluyó la posibilidad de incrementar el cupo de potencia fijado para la tercera convocatoria, con la potencia de todas aquellas ofertas que tuviesen el mismo sobrecoste que la última oferta adjudicada, siempre que dicho sobrecoste para el sistema fuese nulo e inferior al valor que se establecía en la cláusula confidencial de la resolución por la que se convocó la subasta. Al cierre de la subasta, celebrada el 26 de julio de 2017, resultaron adjudicados 5.037 MW (ver Cuadro 2), frente a los 3.000 MW fijados para esta convocatoria.

**2.82.** El “Informe de supervisión sobre el desarrollo y propuestas de mejora de la subasta para la asignación del régimen retributivo específico a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, celebrada el 26 de julio de 2017” incorpora una reflexión general de la CNMC sobre las subastas celebradas en 2016 y 2017. La totalidad de la potencia adjudicada en las tres subastas lo ha sido al máximo porcentaje de descuento permitido respecto del valor estándar de la inversión tomado como referencia en cada subasta. En la subasta de 2016 dicho porcentaje máximo fue además el 100%. En la subasta del 17 de mayo de 2017 los porcentajes de reducción fueron el 99,99% en el caso de las instalaciones diferentes de la eólica y solar fotovoltaica y el 63,43% y el 51,22%, respectivamente, en cada uno de estos dos tipos de instalaciones. En la subasta del 26 de julio de 2017 los porcentajes fueron el 87,08% y el 69,88% para las instalaciones eólicas y fotovoltaicas, respectivamente. Los descuentos inferiores al 100% implican que, desde el punto de vista retributivo, se reconoce la existencia de una inversión mínima a recuperar. No obstante, la consideración de valores de inversión significativamente inferiores al estándar supone que solo se activaría la retribución a la inversión de las instalaciones adjudicatarias si se observaran en un futuro precios medios del mercado mayorista de electricidad también significativamente inferiores a los hoy estimados.

**2.83.** Finalmente, según la CNMC los resultados de estas subastas revelan que determinadas tecnologías, como la eólica y solar fotovoltaica en instalaciones a gran escala, son económicamente viables con solo la venta de energía a precios de mercado y, por ello, habría de plantearse si dichas subastas son necesarias, o si deberían reservarse para fomentar otras tecnologías.

**2.84.** Todo ello hace pensar que los promotores de instalaciones que hasta la fecha esperaban al resultado de las subastas para adoptar una decisión inversora abandonarán esta pretensión y ultimarán las tramitaciones necesarias para llevar a cabo dichos proyectos, entre ellas las relacionadas con los trámites de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución. Ello podría ocasionar a corto plazo un incremento considerable en las solicitudes y en las eventuales denegaciones, así como en los posibles conflictos que pudieran surgir. Por ello, se destaca en este informe la urgencia del correspondiente desarrollo reglamentario del acceso y conexión, en virtud de lo previsto en el artículo 33 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

**2.85.** Asimismo, la CNMC reitera las propuestas que se hicieron en informes anteriores relativas al procedimiento y a las reglas de la subasta y se recogen propuestas de mejora adicionales. Así, en el caso de que se celebraran nuevas subastas se recomienda que la cantidad a subastar no se determine únicamente en términos de potencia instalada, sino en base a los costes que tendría para el sistema subastar una cantidad de potencia mayor.

**2.86.** Además, propone permitir únicamente la modificación de la titularidad sobre la totalidad del volumen adjudicado por cada participante en la subasta. Alternativamente, señala que se podría modificar el algoritmo para que resulte el mayor número de adjudicatarios posible, lo que eliminaría la prelación por mayor volumen.

**2.87.** Asimismo, para el desempeño de la función de supervisión por la CNMC, el informe propone que se precise en la normativa de la subasta que las incidencias que pudieran surgir antes, durante y después del desarrollo de la misma, en relación con la aplicación de las reglas de la subasta, sean solucionadas por los representantes de la CNMC, tal y como se recoge en otras subastas, y adicionalmente que se establezca un procedimiento por el que la CNMC pudiera validar unos resultados alternativos a los que la entidad administradora le remite tras la subasta como consecuencia de la resolución de las incidencias que pudieran surgir.

**2.88.** Por último, se propone una revisión a la baja del coste imputable a la organización de la subasta, estableciendo un montante fijo, y no en función de la cantidad de producto adjudicada, ya que una cantidad a subastar mayor no justifica el encarecimiento del coste de organización de la subasta pues no implica necesariamente un mayor número de participantes ni un mayor número de adjudicatarios.

**2.89.** Al no haberse celebrado subastas posteriores, no se puede valorar la incorporación de las mejoras propuestas en el último informe de supervisión de la CNMC.

## II.2.5. Sistema de garantías de origen y etiquetado de la electricidad

### II.2.5.1. MARCO NORMATIVO

**2.90.** El artículo 7.23 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, señala que esta ejercerá, entre otras funciones, la de gestionar el sistema de garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia (conocido como SGO). El SGO tiene como función demostrar al consumidor final que una cuota o cantidad determinada de energía se ha obtenido a partir de fuentes renovables. Nace con la Directiva 2001/77/CE, que se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Orden ITC/1522/2007 (modificada por la Orden ITC/2914/2011 y por la Orden IET/931/2015). Su regulación más específica se encuentra en la Circular 1/2018, de la CNMC, por la que se regula la gestión del sistema de garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia.

**2.91.** Asimismo, la función de gestión del "etiquetado de la electricidad" se recogía en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, según la redacción dada por el Real Decreto 616/2007, de 11 de mayo, y en la Circular 1/2008, de 7 de febrero, de la anterior Comisión Nacional de Energía. Además, la UE actualizó su política energética con un nuevo Reglamento 2018/1999, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y Acción por el Clima, y dos nuevas directivas sobre energía procedente de fuentes renovables y de eficiencia energética (Directivas 2018/2001 y 2018/2002), y ha impulsado el paquete "Energía limpia para todos los europeos", que puso en marcha la Comisión en 2016. El mayor cambio es el del objetivo de uso de la energía renovable que se impone en la Unión, pasando de proponerse alcanzar una cuota del 20% de energía procedente de fuentes renovables en el consumo de energía y una cuota del 10% de energía renovable en el consumo de combustibles para el transporte en 2020, a obligarse a una cuota global de al menos el 32% de aporte energético renovable en 2030.

## II.2.5.2. FUNCIONES DE LA CNMC EN EL SGO: PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN Y CONTROL

**2.92.** La garantía de origen es una acreditación, en formato electrónico, que asegura que un número determinado de megavatios-hora de energía eléctrica, producidos en una central en un periodo temporal determinado, han sido generados a partir de fuentes de energía renovables o de cogeneración de alta eficiencia. Estas fuentes incluyen la energía eólica, la solar, la aerotérmica, la geotérmica, la hidrotérmica, la de las olas, la de las mareas, la de las rocas calientes y secas, la oceanotérmica, la de las corrientes marinas, la hidroeléctrica, la de biomasa, la de biolíquidos y la de biogás.

**2.93.** El procedimiento para la obtención o la acreditación de la garantía de origen se compone de varias fases y contempla varias opciones: solicitud de la expedición, expedición, transferencia, importación, exportación, redención, caducidad, denegación de solicitudes, desistimiento de solicitudes y rectificación de errores. El número de garantías de origen expedidas en cada mes natural será igual o inferior a la producción eléctrica neta en megavatios-hora efectivamente generada a partir de fuentes de energía renovables o cogeneración de alta eficiencia en ese mes e instalación.

**2.94.** La solicitud de la expedición de la garantía de origen se presentará de manera voluntaria y mediante modelo normalizado publicado en la página web de la CNMC, adjuntando los documentos que se indiquen y, en su caso, los solicitados por la Entidad. Es de carácter voluntario en relación a la electricidad producida por mes natural y para cada instalación. La solicitud implica que el solicitante se compromete a sujetarse a las reglas de funcionamiento del SGO y a la supervisión y control de la CNMC.

**2.95.** La CNMC, una vez verificada la información pertinente, expedirá las garantías de origen mediante una anotación en la cuenta correspondiente a la instalación de producción, asignando un código identificativo único a cada garantía de origen. La anotación en cuenta incluirá garantías de origen correspondientes a un número igual o inferior a los megavatios-hora de energía eléctrica neta que, en los meses señalados, hayan sido generados en la instalación a partir de fuentes de energía renovables o de cogeneración de alta eficiencia. La garantía de origen puede ser transferida, importada, exportada o redimida. Asimismo puede ser objeto de caducidad.

**2.96.** Los ingresos obtenidos de la venta de las garantías de origen deberán contabilizarse separadamente. Durante el primer trimestre de cada año, los productores a cuyo nombre se expidan las garantías de origen remitirán a la CNMC un informe sobre el plan de aplicación de dichos ingresos, que podrán ser destinados a nuevos desarrollos de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables y cogeneración que con el sistema de retribución vigente no resulten rentables, o bien a actividades generales de investigación y desarrollo cuyo objetivo sea la mejora del medio ambiente global.

**2.97.** Entre las actuaciones de la CNMC en relación al SGO y al etiquetado de la electricidad, destacan los acuerdos anuales adoptados por la Sala de Supervisión Regulatoria. Dichos acuerdos contienen la aprobación de los resultados del SGO de la electricidad procedente de fuentes renovables y de cogeneración y los resultados del sistema de etiquetado de la electricidad relativos a la energía producida. Para los ejercicios 2016, 2017 y 2018 los Acuerdos anuales se aprobaron el 27 de abril de 2017, el 5 de abril de 2018 y el 3 de abril de 2019, respectivamente.

**2.98.** Estos acuerdos se comunican a la Dirección General de Energía (DGE) y se notifican a los interesados. Además, se publican en el apartado correspondiente de la página web de la CNMC. Ponen fin a la vía administrativa, no siendo susceptibles de recurso de reposición, si bien pueden ser recurridos ante la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

**2.99.** Con estos acuerdos se da cumplimiento a las funciones de la CNMC establecidas en el artículo 7.23 (sobre el SGO) y 37 (publicidad de las actuaciones) de la Ley 3/2013, de creación de la CNMC, y al artículo 110.bis del Real Decreto 1955/2000, sobre información al consumidor del origen de la electricidad que consume.

**2.100.** En el primer año de existencia del SGO (2007), las garantías expedidas afectaron a 1.005 instalaciones y a 47.430 GWh de producción, lo que representaba el 17% de la producción nacional total y el 61% respecto a la producción nacional procedente de fuentes de energías renovables y de cogeneración. Tras cinco años, estas cifras se situaron en 2012 en 19.353 instalaciones y 66.225 GWh, representando el 23,3% de la producción nacional total y el 58,5% respecto a la producción nacional procedente de fuentes de energías renovables y de cogeneración. En 2018 las garantías de origen expedidas mediante el SGO se refirieron a 38.229 instalaciones y 103.466 GWh, que representan el 40,3% de la producción nacional total y el 81% respecto a la producción nacional procedente de fuentes de energías renovables y de cogeneración. Por tanto, el SGO ha experimentado un notable crecimiento desde su creación, si bien no se configura en su origen ni desarrollo como una herramienta potenciadora de la utilización de fuentes de energía renovables o de cogeneración de alta eficiencia.

**2.101.** Para verificar el cumplimiento de las funciones atribuidas a la CNMC (artículo 7.23 de su Ley de creación) sobre la inspección y control del SGO (cuyo desarrollo se encuentra en las Circulares 1/2008 y 1/2018) se ha solicitado a la Entidad información relativa a las actuaciones realizadas para el cumplimiento de dicha función. La CNMC ha manifestado, a este respecto, que las inspecciones no se efectúan específicamente en el ámbito del sistema de garantías de origen. Por el contrario, dichas inspecciones se efectúan sobre las plantas de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, cogeneración y residuos que se realizan en la Unidad de Inspección, Liquidaciones y Compensaciones de la CNMC. Tienen como objetivo fundamental la fiabilidad de la información que se encuentra en la base de datos de cada entidad, tanto de las propias instalaciones como de sus medidas. Asimismo, en la propia Circular 1/2018 se menciona repetidamente la relación que existe entre el SGO y el sistema de liquidación del régimen retributivo específico de la CNMC, por lo que las inspecciones anteriormente mencionadas revierten en la exactitud y fiabilidad del propio SGO.

### II.2.5.3. FUNCIONES DE LA CNMC EN MATERIA DE ETIQUETADO DE ELECTRICIDAD

**2.102.** Para dar cumplimiento a la normativa referida sobre etiquetado de electricidad, toda empresa comercializadora o distribuidora deberá indicar a sus clientes, en sus facturas o separatas de las mismas y en la documentación promocional, información sobre la contribución de cada fuente energética primaria en la mezcla global de energías primarias utilizadas para la producción de electricidad en el conjunto del sistema eléctrico español en el año anterior; así como la referencia a las fuentes en las que se encuentre publicada la información sobre el impacto en el medio ambiente, en cuanto a la emisión de dióxido de carbono y residuos radiactivos de alta actividad en el mismo periodo.

**2.103.** Para la obtención de la mezcla de comercialización, la CNMC tendrá en cuenta las garantías de origen expedidas y las garantías de importación y exportación correspondientes al año anterior, separadas por tipo de energía. Para la obtención del impacto medioambiental, la CNMC utilizará fuentes oficiales para obtener la información relativa a las emisiones de dióxido de carbono (en el año  $n-1$ ) y de residuos radiactivos de alta intensidad (media de los tres últimos años). El método de cálculo figura en el Anexo I de la Circular 1/2008.

**2.104.** Las comunicaciones a los clientes finales sobre el origen de la energía que consumen se realizarán con la información publicada a estos efectos por la CNMC en su página web, de acuerdo con el formato establecido en el Anexo II de la Circular 1/2008. La CNMC obtiene estos datos eléctricos para la mezcla de producción y de comercialización en el conjunto del sistema eléctrico español a través del Operador del Sistema, que debe remitirlos antes del 1 de marzo de cada año, correspondientes al año anterior.

**2.105.** Se ha verificado que la información que la CNMC transmite a los usuarios y el formato de la misma es completa y se adapta a la normativa establecida. Al igual que ocurría con el SGO, entre los informes elaborados por la CNMC destacan los citados acuerdos anuales adoptados por la Sala de Supervisión Regulatoria.

**2.106.** Algunos de los datos relevantes que se obtienen del etiquetado sobre la mezcla de producción sitúan el porcentaje de las garantías expedidas mediante el SGO en el 65,80%, 70,70% y 81,00% en los años 2016, 2017 y 2018 respecto de la producción nacional procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia en esos años, siendo las emisiones de dióxido de carbono de 0,25, 0,31 y 0,26 kg por Kwh, respectivamente.

**2.107.** El etiquetado permite formular análisis en varios ámbitos de la producción, comercialización y distribución de la energía eléctrica y sus impactos medioambientales, entre otros. Así, en 2007 eran 12 las empresas comercializadoras que entraron a formar parte del SGO en su primer año de vida; en 2012 fueron 25; y en 2018 ya ascendían a 173. Las empresas que no forman parte de dicho sistema trabajaban con el 56,60% de energías renovables en 2007, con un 45,50% en 2012 y con un 36,10% en 2018. Se dispone de los datos individualizados sobre el uso de energía limpia en las instalaciones de comercialización que sí forman parte del sistema, si bien se puede afirmar que los porcentajes referidos para las que no forman parte del sistema, aunque mayores, no permiten extraer conclusiones a favor del efecto potenciador del SGO para el uso de fuentes de energía renovables o de la disminución de la emisión de dióxido de carbono o de residuos radiactivos.

**2.108.** Por tanto, el SGO no parece que contribuya de manera directa al fomento de fuentes de energía renovables o de generación de alta eficiencia, dado que los porcentajes de utilización de estas fuentes no son mayores entre las instalaciones que forman parte del sistema frente a las que no. Tampoco varían significativamente estos porcentajes dentro del sistema a raíz de la normativa medioambiental que se ha ido aprobando y a la que se ha hecho referencia en varios puntos de este Informe de fiscalización.

## II.3. ACTIVIDADES DEL CSN EN RELACIÓN CON EL ODS 7 Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

### II.3.1. Funciones específicas

**2.109.** El CSN, como organismo único competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, desarrolla su actividad en cuatro vertientes reguladoras básicas dentro de los límites establecidos en su Ley de creación (Ley 15/1980, de 22 de abril): la elaboración y propuesta de normativa; los procedimientos de concesión de autorizaciones y licencias; la supervisión y el control de instalaciones y actividades; y la participación en procedimientos sancionadores. Estas funciones se analizan en el presente Informe, a excepción del procedimiento sancionador por tratarse de una materia menos relacionada con la implementación del ODS 7.

**2.110.** Desde la perspectiva del CSN, las actuaciones que tienen relación con la implementación de los ODS relativos a la energía en España son las derivadas principalmente de sus funciones en materia de seguridad nuclear y protección radiológica asociadas a la operación a largo plazo (más de 40 años de vida útil) de las centrales nucleares operativas en España. Todas ellas, siete grupos nucleares pertenecientes a cinco centrales (Almaraz I y II, Ascó I y II, Cofrentes, Trillo y Vandellós II), cumplen su plazo de vida útil dentro del periodo contemplado en la Agenda 2030 y, más concretamente, en el PNIEC 2021-2030 presentado en la Comisión Europea por el Gobierno. No obstante, podrán presentar su solicitud de autorización de explotación (AE) más allá de los 40 años de diseño, si bien se contempla en el Plan, como ya se ha indicado en el punto 2.29 de este Informe, el cese de la explotación y desmantelamiento progresivo de estos siete grupos nucleares.

**2.111.** Con anterioridad al borrador del PNIEC, mediante la Orden ETU/754/2017, de 1 de agosto, del entonces Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (MINETAD), se denegó la renovación de la AE de la central nuclear de Santa María de Garoña y se declaró el cese definitivo de su explotación en las condiciones determinadas en la propia Orden, aunque disponía del informe favorable del CSN para la renovación de la AE. Entre las razones de la decisión de cierre de la central se encuentra por primera vez la referencia a la previsión de un futuro Plan de Energía y Clima, en cuyos escenarios y planificación energética no se contemplaba ya la continuidad de esta central.

**2.112.** El desarrollo de las funciones citadas se encuentra en el Plan Estratégico del CSN para el periodo 2017-2022, que se concreta en la planificación, la programación y el seguimiento de las actividades en el Plan Anual de Trabajo (PAT), que es el documento del sistema de gestión del CSN donde se reflejan dichas actividades para cada año natural y que es aprobado por el Pleno del Consejo. Su elaboración se encuentra sujeta al procedimiento PG V.01, cuya última revisión se aprobó por el Presidente, oído el Pleno, el 5 de octubre de 2018.

**2.113.** Los PAT contienen la definición detallada de las actividades del CSN, distinguiendo entre actividades destacadas, Programa Básico de Inspección (PBI) y otras actividades. Dentro de las actividades destacadas se incluyen las siguientes: el desarrollo normativo derivado tanto de directivas comunitarias y normativa legal como de la iniciativa del propio CSN; las actividades relacionadas con la seguridad de instalaciones y del ciclo del combustible; el licenciamiento y las autorizaciones de explotación; y otras actividades de desarrollo de la gestión del CSN. En el presente Informe se van a analizar las principales actuaciones que se corresponden con los objetivos de la fiscalización, realizadas en el periodo 2016 a 2018, y algunas de las que se encontraban en ejecución en 2019.

### **II.3.2. Circulares normativas de la CNMC en aplicación del Real Decreto-ley 1/2019**

**2.114.** A partir de las nuevas funciones de la CNMC, según lo establecido en el Real Decreto-ley 1/2019, con fecha de 14 de febrero de 2019 la Comisión informó al Ministerio para la Transición Ecológica de las fechas previstas para la tramitación y aprobación de las circulares a desarrollar en 2019. El calendario previsto se incluye en el Anexo II del presente Informe.

**2.115.** Por otra parte, la Orden TEC/406/2019, de 5 de abril, de conformidad con lo dispuesto en dicho Real Decreto-ley, estableció las orientaciones de política energética que la CNMC deberá tener en consideración para la aprobación de las circulares que se contienen en su plan normativo, y que abarcan aspectos como la seguridad de suministro, la seguridad pública, la sostenibilidad económica y financiera de los sistemas eléctrico y gasista, la independencia del suministro, la calidad del aire, la lucha contra el cambio climático y el respeto al medio ambiente, la gestión óptima y el desarrollo de los recursos nacionales, la gestión de la demanda, la gestión de las elecciones tecnológicas futuras, la utilización racional de la energía, etc.

**2.116.** El calendario de circulares preveía inicialmente la aprobación de trece, entre ellas la que se refiere a la metodología de cálculo de la retribución del transporte de electricidad. No obstante, la revisión de los valores unitarios para este cálculo se ha articulado, por razones de oportunidad, a través de una circular separada, por lo que finalmente son catorce las circulares que la CNMC debía aprobar antes del 1 de enero de 2020 y que afectan a las actividades reguladas de los sectores de electricidad y de gas referidas a los periodos regulatorios 2020-2025 y 2021-2026, respectivamente.

**2.117.** Finalizado el trámite de información pública de los proyectos de circulares, a la fecha de aprobación de este Informe de fiscalización la CNMC ha enviado al Consejo de Estado, a través del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, para su dictamen, las catorce circulares.

**2.118.** Hasta el 31 de diciembre de 2019 el Pleno del Consejo de la CNMC ha aprobado definitivamente ocho de las catorce circulares previstas, y otras cuatro en 2020. Son las siguientes:

- Circular 2/2019, de 12 de noviembre, por la que se establece la metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, y regasificación, transporte y distribución de gas natural.
- Circular 3/2019, de 20 de noviembre, por la que se establecen las metodologías que regulan el funcionamiento del mercado mayorista de electricidad y la gestión de la operación del sistema.
- Circular 4/2019, de 27 de noviembre, por la que se establece la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico.
- Circular 5/2019, de 5 de diciembre, por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica.
- Circular 6/2019, de 5 de diciembre, por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica.

- Circular 7/2019, de 5 de diciembre, por la que se aprueban las instalaciones tipo y los valores unitarios de referencia de operación y mantenimiento por elemento de inmovilizado que se emplearán en el cálculo de la retribución de las empresas titulares de instalaciones de transporte de energía eléctrica.
- Circular 8/2019, de 12 de diciembre, por la que se establecen los mecanismos de acceso y asignación de capacidad a aplicar en el sistema de gas natural.
- Circular 9/2019, de 12 de diciembre, por la que se establece la metodología de retribución de las actividades reguladas de transporte y de regasificación de gas natural.
- Circular 1/2020, de 9 de enero, por la que se establece la metodología de retribución del gestor técnico del sistema gasista.
- Circular 2/2020, de 9 de enero, por la que se establecen las normas de balance de gas natural.
- Circular 3/2020, de 15 de enero, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad.
- Circular 4/2020, de 31 de marzo, por la que se establece la metodología para determinar la retribución de la distribución de gas natural.

**2.119.** En consecuencia, la CNMC no ha completado el compromiso de aprobar las catorce circulares en 2019, y aún quedan por aprobar dos a la fecha de este Informe de fiscalización. Entre las pendientes de aprobación se encuentra el proyecto de circular por la que se establece la metodología y las condiciones del acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica, que posiblemente será una de las circulares más importantes para el desarrollo y el cumplimiento de la previsión de potencia instalada de producción eléctrica a partir de energías renovables en el horizonte 2030, según el PNIEC (previsión expuesta, como se ha señalado, en el Anexo I de este Informe).

### **II.3.3. Desarrollo normativo para la explotación y el licenciamiento de la operación a largo plazo de instalaciones nucleares**

**2.120.** El artículo 2 a) de la Ley 15/1980, de creación del CSN, le atribuye la función de proponer al Gobierno las reglamentaciones necesarias en materia de seguridad nuclear y protección radiológica que considere convenientes. Asimismo, el CSN elabora y aprueba las instrucciones, circulares y guías técnicas relativas a las instalaciones nucleares, que tienen carácter vinculante. Con base en esta normativa, las órdenes ministeriales por la que se otorgan las AE y las renovaciones de las mismas requieren del CSN las verificaciones previas de cumplimiento de la reglamentación por parte de los operadores energéticos. Ello da lugar a las correspondientes actuaciones de inspección y verificación de las condiciones establecidas para las autorizaciones que se solicitan, mediante, entre otros, dos procedimientos: renovación de las autorizaciones de explotación y revisiones periódicas de seguridad. En el presente Informe se evalúan ambos procedimientos.

**2.121.** El marco normativo de estos procedimientos se encuentra principalmente en: el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, aprobado por el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, cuya última actualización se aprobó por el Real Decreto 177/2015, de 13 de marzo; el Reglamento sobre seguridad nuclear en instalaciones nucleares, aprobado por el Real Decreto 1400/2018, de 23 de noviembre; y las instrucciones y guías del CSN, de las que las principales son la Instrucción IS-26, de 16 de junio de 2010, sobre requisitos básicos de seguridad aplicables a las instalaciones nucleares, la Instrucción IS-22, revisión 1, de 15 de noviembre de 2017, sobre requisitos de seguridad para la gestión del envejecimiento y la operación a largo plazo (OLP) de centrales nucleares, y la Guía de Seguridad GS-1.10, revisión 2, de 30 de mayo de 2017, sobre revisiones periódicas de seguridad de las centrales nucleares.

**2.122.** La revisión periódica de seguridad (RPS) de las instalaciones nucleares españolas, de gran importancia global, supone la actividad de mayor trascendencia entre las del CSN. Tiene por objeto la evaluación sistemática y periódica de la seguridad de las instalaciones, revisando todos los aspectos que influyen en la misma a lo largo de cada periodo analizado, con el fin de detectar deficiencias o degradaciones derivadas del paso del tiempo, así como mejoras de seguridad derivadas de la normativa más actualizada y la experiencia acumulada, no solo nacional sino de las mejores prácticas de la industria internacional.

**2.123.** En este contexto, el CSN consideró conveniente en 2017 que las RPS se adaptaran a las propuestas de la Guía SSG-25 del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), de marzo de 2013, que incorporaba además la experiencia del accidente de la central nuclear de Fukushima (Japón) de 2011, por lo que publicó la citada revisión 2 de la Guía GS-1.10. En esta revisión de la Guía se establece, de acuerdo asimismo con la Instrucción IS-26 del CSN, la necesidad de llevar a cabo una RPS cada diez años, con independencia de las competencias del Ministerio correspondiente en cada momento para fijar el periodo de validez de las AE, que podrán acompañarse con las RPS o fijar otro periodo por criterios distintos de la seguridad nuclear.

**2.124.** Las órdenes ministeriales anteriores a 2017 por las que se renovaron las AE vigentes, que empezarían a caducar en 2020, establecían fechas de presentación de las RPS asociadas con la solicitud de la siguiente renovación de las AE. El calendario establecido en ellas determinaba la obligación de presentar la RPS tres años antes de la fecha de vencimiento de la AE y una actualización de la misma un año antes de esa fecha. Este calendario no era compatible con el procedimiento propuesto en la revisión 2 de la Guía GS-1.10, y fue necesario modificar, también en 2017, las órdenes ministeriales anteriores para incorporar en ellas la nueva sistemática para la realización de las RPS en el futuro inmediato.

**2.125.** Además, esta modificación coincidía con la previsión de que todas las centrales españolas finalizarían el periodo de 40 años de vida útil a partir de 2020 (Almaraz I en 2020, Almaraz II en 2023, Ascó I en 2022, Ascó II en 2025, Cofrentes en 2024, Trillo en 2027 y Vandellós II en 2027), por lo que las próximas solicitudes de AE deberían presentarse para la OLP. Este hecho, junto con la previsión de presentación y aprobación del PNIEC, al que se comprometieron todos los Estados miembros de la UE al suscribir las iniciativas en materia de planificación energética con el horizonte de la Agenda 2030, motivó que la modificación de las órdenes ministeriales otorgara nueva regulación a dos materias en los términos que se señalan en los siguientes dos puntos de este informe.

**2.126.** Por una parte, se determinaron los plazos para las solicitudes de las nuevas AE en función de que el PNIEC estuviera aprobado o no en la fecha en que los titulares de las centrales debían presentar la RPS. En el caso de que estuviera aprobado, los titulares de las centrales disponen de dos meses para solicitar la nueva AE. En caso contrario, la autorización debe solicitarse en la fecha en que deban presentar la RPS, según el calendario incluido en el Cuadro 3.

**Cuadro 3: Calendario previsto de OLP, RPS y AE**

Central nuclear	Tres años antes del vencimiento de AE/OLP	Presentación documento base RPS	Fecha de corte RPS	Presentación RPS	Vencimiento AE
Almaraz I y II	01/06/2017	31/12/2017	30/06/2018	31/03/2019	08/06/2020
Ascó I y II	01/10/2018	31/12/2018	30/06/2019	31/03/2020	02/10/2021
Cofrentes	01/03/2018	31/12/2018	30/06/2019	31/03/2020	20/03/2021
Trillo	01/11/2021	31/12/2021	30/06/2022	31/03/2023	17/11/2024
Vandellós II	01/07/2017	31/12/2017	30/06/2018	31/03/2019	26/07/2020

**2.127.** Por otra parte, se estableció la documentación a presentar para las solicitudes de OLP, con un mínimo de tres años de antelación a la expiración de la AE vigente. Consta de cinco documentos cuyos criterios ya se encontraban previstos en la Instrucción IS-22 del CSN, de 1 de julio de 2009, actualizada en noviembre de 2017, sobre requisitos de seguridad para la gestión del envejecimiento y la operación a largo plazo de centrales nucleares. Estos documentos son los siguientes:

- Plan Integrado de Evaluación y Gestión del Envejecimiento (PIEGE), que comprende las actividades del Plan de Gestión de Vida y, adicionalmente, los Análisis de Envejecimiento en Función del Tiempo.
- Propuesta de suplemento del Estudio de Seguridad, que debe incluir los estudios y análisis que justifican la operación a largo plazo de la central.

- Propuesta de revisión de las Especificaciones Técnicas de Funcionamiento (ETF), que debe incluir los cambios necesarios para mantener las condiciones seguras de operación a largo plazo de la central.
- Estudio del impacto radiológico asociado a la operación a largo plazo de la central.
- Propuesta de revisión del Plan de gestión de residuos radiactivos y del combustible gastado, correspondiente a la operación a largo plazo de la central.

**2.128.** Como consecuencia de estas modificaciones, el calendario de actuaciones a partir de 2017 para las solicitudes de OLP, para la presentación de RPS y para las solicitudes de AE, quedó establecido según se muestra en el Cuadro 3. A partir de este calendario se ha comprobado que los titulares de Almaraz I y II y de Vandellós II presentaron en las fechas indicadas de 2017 la documentación asociada a la OLP y los documentos base para la realización de las correspondientes RPS, que han sido evaluados favorablemente por el CSN. Asimismo, en marzo de 2019 se presentaron las RPS y la solicitud de renovación de la AE de ambas centrales, habiendo iniciado el CSN la elaboración de la guía de las evaluaciones correspondientes, que tendrían que finalizar en mayo y junio de 2020, respectivamente. Estas actuaciones se analizan posteriormente en los epígrafes II.3.3 y II.3.4 de este Informe.

**2.129.** Asimismo, los titulares de las centrales nucleares de Ascó I y II y Cofrentes presentaron en las fechas indicadas de 2018 la documentación asociada a la OLP y los documentos base para la realización de las respectivas RPS. Estos últimos fueron evaluados favorablemente por el CSN y aprobados por el Consejo el 17 de julio de 2019.

### **II.3.4. Procedimientos para las revisiones periódicas de seguridad de centrales nucleares**

#### **II.3.4.1. ANTECEDENTES Y DESARROLLO NORMATIVO**

**2.130.** El CSN lleva a cabo la supervisión de la evaluación continua de la seguridad nuclear de las centrales nucleares realizada por los titulares de las mismas, mediante su inspección y control, así como la evaluación de los informes periódicos que, sobre los diferentes aspectos de la seguridad nuclear, los titulares le remiten en cumplimiento de las condiciones de las autorizaciones de explotación. Para ello, ha venido desarrollando y regulando la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares por medio de distintas instrucciones y guías técnicas de seguridad, que tienen carácter vinculante para las entidades y sujetos afectados por su ámbito de aplicación.

**2.131.** En 1992 el Pleno del CSN decidió, siguiendo una práctica internacional, que los titulares de las centrales nucleares debían llevar a cabo, periódicamente, una revisión de la seguridad nuclear de las mismas, que tuviese un carácter global e integrador y que complementase la revisión continua de la seguridad nuclear que habitualmente realizaban. Así se reflejó en el informe “La seguridad de las centrales nucleares españolas”, presentado al Parlamento ese mismo año, donde se establece que *“con una periodicidad de diez años se van a realizar revisiones de la seguridad de las centrales, actualizando la situación de los programas de evaluación continua de la seguridad y los avances en programas específicos y analizando la aplicabilidad de los cambios en la normativa que se hayan podido producir en dicho periodo”*.

**2.132.** En 1995 el CSN emitió la Guía de Seguridad GS-1.10, sobre revisiones periódicas de seguridad de las centrales nucleares, en la que se describen los objetivos, alcance y metodología para la realización de las RPS de las centrales nucleares. A partir de esta Guía, junto con el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, aprobado por el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, desde 1999 se requiere que las solicitudes de autorizaciones de explotación estén acompañadas de una RPS.

**2.133.** En septiembre de 2008 se revisó la Guía de Seguridad, incorporando la experiencia adquirida en las revisiones llevadas a cabo por las centrales españolas, así como la de revisiones periódicas de la seguridad realizadas en otros países.

**2.134.** La existencia de este marco normativo hizo que en su día no fuera necesaria la transposición de la Directiva 2009/71/Euratom del Consejo Europeo, de 25 de junio, por la que se estableció un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, ya que en esta directiva se establecieron principios generales relacionados con la seguridad nuclear, como por ejemplo la existencia de un organismo regulador independiente, la prioridad de la seguridad y la responsabilidad del titular de la licencia, que ya estaban incluidos en el ordenamiento jurídico español y que derivaban de la Convención sobre Seguridad Nuclear, firmada en el seno del OIEA, del que España forma parte.

**2.135.** El CSN aprobó el 16 de junio de 2010 la Instrucción IS-26, sobre requisitos básicos de seguridad aplicables a centrales nucleares, donde se establece que *“como máximo cada diez años, el titular de la instalación nuclear deberá realizar y documentar una Revisión Periódica de Seguridad (RPS), cuyo objetivo será hacer una valoración global del comportamiento de la instalación durante el periodo considerado, mediante un análisis sistemático de todos los aspectos de seguridad nuclear y protección radiológica”*.

**2.136.** También la Directiva 2014/87/Euratom, de 8 de julio, que modificó la anterior 2009/71/Euratom, establece notables requisitos a los titulares, como la responsabilidad del titular no delegable, y sobre todo el refuerzo de los procesos que conllevan la demostración de la seguridad (procesos de licenciamiento y RPS).

**2.137.** Aunque también en este caso el marco normativo español ya incorporaba, en gran medida, los distintos requisitos exigidos por esta Directiva, no contaba con una norma específica de carácter reglamentario sobre la seguridad de las instalaciones nucleares. Asimismo, se identificaron algunos aspectos de la Directiva no recogidos en el ordenamiento español que se consideraba necesario transponer. Así, el Reglamento sobre seguridad nuclear en instalaciones nucleares, aprobado por el Real Decreto 1400/2018, de 23 de noviembre, incorpora al marco normativo español la mencionada Directiva junto con algunos otros aspectos procedentes de distintas instrucciones del CSN, como la Instrucción IS-26, de 16 de junio de 2010, sobre requisitos básicos de seguridad nuclear aplicables a las instalaciones nucleares, dando lugar a un texto unificado y con rango de real decreto.

#### II.3.4.2. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES Y DEL CUMPLIMIENTO DE LOS HITOS RELACIONADOS CON LAS REVISIONES PERIÓDICAS DE SEGURIDAD

**2.138.** De acuerdo con el calendario expuesto en el Cuadro 3, se han analizado los hitos que debían encontrarse cumplidos o en proceso de finalización en 2019. Conforme a este calendario se presentaron en el CSN, para su evaluación y apreciación favorable, los documentos base de las RPS de Almaraz, Ascó, Cofrentes y Vandellós II, donde se recogen los planes de elaboración de dichas RPS, así como la posterior documentación de las RPS de Almaraz y Vandellós II.

##### **a) Solicitudes y documentación para las RPS de Almaraz y Vandellós II**

**2.139.** El apartado 2 de las órdenes ministeriales por las que se concedieron las autorizaciones de explotación de Almaraz I y II y de Vandellós II (Orden ETU/531/2017, que modifica la ITC/1588/2010, y Orden ETU/530/2017, que modifica la ITC/2149/2010, respectivamente) requería que *“antes del 31 de marzo de 2019 el titular presentará al MINETAD, para su remisión al CSN, (...) una Revisión Periódica de la Seguridad de la central, cuyo contenido se atenga a lo establecido en la Guía de Seguridad 1.10 del Consejo de Seguridad Nuclear”*. En dicha Guía se establece que el titular presentará al CSN el documento base de la RPS, para su apreciación favorable, al menos quince meses antes de la fecha de presentación de la RPS.

**2.140.** En cumplimiento de dichos plazos los titulares de Almaraz y de Vandellós II presentaron en diciembre de 2017 los documentos base para las RPS, para su evaluación y apreciación favorable por el CSN.

**2.141.** El objetivo de su evaluación es verificar si estos documentos incluyen todos los aspectos importantes de la GS 1.10 rev. 2, para la realización de las RPS. El CSN elaboró un Plan de Evaluación de los Documentos Base de Almaraz y de Vandellós II, con el fin de coordinar y facilitar el desarrollo de las evaluaciones, en el que se establecen los hitos, plazos, objetivos y alcance de las evaluaciones a realizar y se identifican las áreas responsables de llevarlas a cabo.

**2.142.** Como resultado de esta evaluación inicial, las distintas áreas evaluadoras emitieron, en su caso, las correspondientes Notas de Evaluación Técnica (NET) donde se identifican cuestiones que requieren aclaración o información adicional, que fueron trasladadas al titular a través de la DSN del CSN. Ello dio lugar a la revisión de los documentos base y, finalmente, a las conclusiones de la evaluación en los correspondientes Informes Técnicos de Evaluación (IEV).

**2.143.** El CSN concluyó que los documentos base presentados por los titulares incluyen todos los aspectos importantes de la GS 1.10 rev. 2, considerando que la documentación presentada es aceptable. La Secretaría General del CSN presentó a la consideración del Pleno la propuesta de la DSN, de forma que el Pleno acordó en su reunión de 27 de junio de 2018 la apreciación favorable de los documentos base para la realización de la RPS de Almaraz y de Vandellós II. Asimismo, se comunicaron a los titulares los aspectos que debían ser considerados en el desarrollo de la RPS.

**2.144.** Posteriormente, el 1 de abril de 2019 se recibió en el CSN, para su evaluación, la documentación asociada a la solicitud de renovación de la AE de Almaraz I y II y de Vandellós, entre la que se encuentra la RPS, conforme al apartado dos de las órdenes ministeriales por las que se concedieron las autorizaciones de explotación en 2010.

**2.145.** El proceso de evaluación se debe ajustar a lo previsto en el Manual de procedimiento de gestión PG-IV-08 del Consejo, sobre "Evaluación de instalaciones nucleares e instalaciones radioactivas del ciclo de combustible". Dicho procedimiento tiene por objeto establecer una sistemática para el desarrollo del proceso de evaluación de los diferentes temas relativos a las instalaciones nucleares e instalaciones radioactivas del ciclo de combustible que requieren dictamen del CSN, abarcando desde la recepción de la documentación objeto de la evaluación hasta la emisión del informe técnico de evaluación correspondiente.

**2.146.** De acuerdo con dicho procedimiento, el Consejo elaboró las Guías de Evaluación de la solicitud de renovación de la autorización de explotación de Almaraz y de Vandellós II, cuyo objetivo es planificar las actividades de evaluación de los documentos asociados a la solicitud de renovación de la AE y a la RPS.

**2.147.** Las guías de evaluación incluyen el objeto y alcance de la evaluación, identificando: la normativa aplicable y la documentación de referencia; la documentación a evaluar; el calendario y la fecha límite de evaluación, con especificación de los plazos de los diversos hitos (reuniones, emisiones de petición de información adicional, entrega de informes, fecha de finalización); y la distribución de tareas asignadas a las distintas áreas del CSN en función de las actividades y el seguimiento del proceso de evaluación de las mismas desde la Subdirección de Centrales Nucleares, a través del jefe de proyecto.

**2.148.** La evaluación de las RPS de Almaraz y Vandellós II se deberá ajustar, según las Guías de evaluación, al alcance, los criterios y los objetivos previstos en la GS 1.10 rev. 2 y a los documentos base para el desarrollo de la RPS, apreciados favorablemente por el CSN, teniendo en cuenta aquellos aspectos considerados por la DSN.

**2.149.** La distribución de tareas asigna, para cada uno de los 16 factores de seguridad de la RPS, las áreas responsables de su evaluación, delimitando el alcance de sus actuaciones al ámbito de sus competencias.

**2.150.** Los IEV derivados de la evaluación servirán de base para la elaboración de la Propuesta de Dictamen Técnico (PDT) del CSN, por lo que deben explicar con precisión cuál es la propuesta del titular y sus estudios, pruebas o análisis soporte y en qué ha consistido la evaluación llevada a cabo por el CSN, así como el análisis y los argumentos por los que se alcanzan las conclusiones del IEV.

Asimismo, las Guías de Evaluación establecen explícitamente el contenido que debe tener el apartado de conclusiones, en el que se identificarán con claridad los aspectos que se consideran aceptables, las acciones o requisitos que se proponen incluir, las deficiencias de evaluación, etc.

**2.151.** Las Guías de evaluación de la solicitud de renovación de la AE de Almaraz y de Vandellós II incorporan el cronograma del desarrollo de los diferentes hitos en relación con la evaluación de la documentación presentada con la solicitud de renovación de la AE. Concretamente, respecto a la evaluación del informe de las RPS, se establecen los plazos máximos expuestos en el Cuadro 4.

**Cuadro 4: Plazos de evaluación de las RPS de Almaraz y Vandellós II**

RPS	Presentación solicitud	Emisión PIA(*)	Respuesta PIA(*)	Cierre pendiente evaluación	Reunión final con titular	IEV	PDT AE	Entrega PDT AE Pleno	Pleno	Expiración AE
Almaraz	31/03/19	30/06/19	31/08/19	30/10/19	25/11/19	11/12/19	01/03/20	01/04/20	06/05/20	08/06/20
Vandellós II	31/03/19	15/07/19	15/09/19	15/11/19	15/12/19	15/01/20	24/04/20	24/05/20	24/06/20	26/07/20

(\*) PIA: Plan de implementación de las acciones de seguridad

#### b) Solicitudes y documentación para las RPS de Ascó I y II y Cofrentes

**2.152.** El 21 de junio de 2017 se publicaron las órdenes ministeriales que modifican el apartado 2 de las Órdenes ITC/3372/2011, ITC/3373/2011 e ITC/1571/2011, por las que se concedieron las autorizaciones de explotación de Ascó I, Ascó II y Cofrentes, respectivamente, incorporando la nueva sistemática para la realización de las RPS de acuerdo con la GS 1.10 rev.2. Conforme a lo establecido en dicha Guía, al menos quince meses antes de la fecha de presentación de la RPS (31 de marzo de 2020) los titulares de las centrales debían presentar al CSN, para su evaluación y apreciación favorable, el documento base de la RPS.

**2.153.** En cumplimiento de dichos plazos los titulares de Ascó I y II y Cofrentes presentaron en diciembre de 2018 la solicitud de apreciación favorable de los documentos base de las RPS para su evaluación por el CSN.

**2.154.** Como resultado de la evaluación inicial realizada por las distintas áreas evaluadoras, conforme a los Planes de Evaluación de los documentos base elaborados al efecto por el CSN, se identificaron cuestiones que requerían aclaración o información adicional, mediante las correspondientes NET. Como consecuencia del proceso de evaluación, en abril de 2019 se recibió en el CSN un nuevo documento base revisado.

**2.155.** El CSN concluyó que los documentos base presentados por los titulares incluyen todos los aspectos importantes de la GS 1.10 rev.2, considerando que la documentación presentada es aceptable. La Secretaría General del CSN presentó a la consideración del Pleno la propuesta de la DSN, de forma que el Pleno acordó en su reunión de 17 de julio de 2019 la apreciación favorable de los documentos base para la realización de la RPS de Ascó I y II y Cofrentes. Asimismo, se comunicaron a los titulares los aspectos que deben ser considerados en el desarrollo de la RPS.

#### c) Actuaciones en relación con Trillo I

**2.156.** La AE vigente de Trillo I caducará el 17 de noviembre de 2024. De igual forma que para el resto de centrales en operación, la Orden IET/2101/2014, de 3 de noviembre, por la que se concedió la renovación de su AE, fue modificada en su apartado segundo por la Orden ETU/608/2017, de 21 de junio, estableciendo que el titular de la central podrá solicitar una nueva AE en el plazo de dos meses desde la aprobación del PNIEC, en su caso, o coincidiendo con la fecha en la que debe presentar la RPS, en marzo de 2023. A su vez, quince meses antes, en diciembre de 2021, deberá presentar el documento base de la RPS para su evaluación por el CSN. Además, deberá presentar la documentación para la OLP en noviembre de 2021, tres años antes del vencimiento de la AE vigente.

## II.3.5. Procedimientos de renovación de autorizaciones de explotación de centrales nucleares

### II.3.5.1. MARCO NORMATIVO

**2.157.** Las instalaciones nucleares (centrales, reactores, fábricas, almacenes, etc.) requerirán, según los casos, las siguientes autorizaciones: previa o de emplazamiento; de construcción; de explotación (AE); de modificación; de ejecución y montaje de la modificación; de desmantelamiento; y de desmantelamiento y cierre.

**2.158.** Se entiende por AE la que faculta al titular a cargar el combustible nuclear o a introducir sustancias nucleares en la instalación, a realizar programas de pruebas nucleares y a operar en la instalación dentro de las condiciones establecidas en la autorización.

**2.159.** La autorización de modificación es la que faculta al titular a introducir modificaciones en el diseño de la instalación o en sus condiciones de explotación, en los casos en los que se alteren los criterios, normas y condiciones en que se basa la autorización de explotación.

**2.160.** La autorización de ejecución y montaje de la modificación posibilita al titular el inicio de la realización, la ejecución y el montaje de aquellas modificaciones que, por su alcance o porque impliquen obras y montajes significativos, se considere necesario autorizar expresamente, a juicio de la Dirección General de Política Energética y Minas (DGPEM) o del CSN.

**2.161.** La autorización de desmantelamiento se produce una vez extinguida la AE y faculta para iniciar las actividades de descontaminación, desmontaje de equipos, demolición de las estructuras y retirada de material, para permitir, en último término, la liberación total o restringida del emplazamiento. El proceso de desmantelamiento termina con una declaración de clausura, que libera al titular de la instalación de responsabilidad, y que puede ser restringida si hay limitaciones.

**2.162.** Se requiere la autorización de desmantelamiento y cierre para el almacenamiento definitivo de combustible nuclear gastado y de residuos radiactivos. Esta autorización faculta al titular a iniciar los trabajos finales de ingeniería u otra índole que se requieran para garantizar la seguridad a largo plazo, así como las actividades de desmantelamiento de las instalaciones auxiliares que así se determinen. El proceso de desmantelamiento y cierre termina en una declaración de cierre emitida por el actualmente denominado Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, previo informe del CSN.

**2.163.** También deberá ser autorizado el almacenamiento temporal de sustancias nucleares en una instalación en fase de construcción que no disponga de AE, así como el cambio de titularidad de las instalaciones nucleares. Estos procedimientos se encuentran regulados por el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, aprobado por el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre (cuya última actualización se aprobó por el Real Decreto 177/2015, de 13 de marzo), y por el Real Decreto 1400/2018, de 23 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad en las instalaciones nucleares, normas ya citadas en el punto 2.121 de este Informe.

**2.164.** El Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas de 2015 derogó el anterior para adecuar los requisitos sobre la documentación necesaria en las distintas fases de autorización, sustituyendo las prórrogas sucesivas de permisos de explotación provisional por autorizaciones de explotación sometidas a plazo y regulando el trámite de las autorizaciones de desmantelamiento y clausura. Estas modificaciones estaban basadas en la evolución de los requisitos de seguridad, tanto para instalaciones nucleares y radiactivas como para instalaciones de almacenamiento de residuos, reactores nucleares y conjuntos críticos destinados a la investigación.

**2.165.** En cuanto a las instalaciones radiactivas, las principales modificaciones introducidas por el Reglamento de 2015 son dos. La primera deriva de la aplicación de la normativa de la UE, fundamentalmente la Directiva 96/29/EURATOM, del Consejo, donde se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población. La segunda se refiere al trámite administrativo de estas instalaciones. En las instalaciones radiactivas del ciclo del combustible nuclear se ha previsto el mismo trámite y documentación requerida para las instalaciones nucleares, mientras que para el resto el trámite se simplifica notablemente.

**2.166.** La aplicación de los preceptos del Reglamento corresponde actualmente al Ministerio para la Transición Ecológica y al CSN. Las funciones ejecutivas corresponden al mismo Ministerio. Las funciones relativas a las instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría se entienden atribuidas a las CCAA, que darán traslado al CSN del informe de seguridad o información suficiente sobre la cuestión, a fin de que por este se emita informe preceptivo, que será vinculante en los términos que establece la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del CSN. Además, todas las instalaciones autorizadas deberán ser inscritas en el “Registro de Instalaciones Radiactivas” adscrito a la DGE.

**2.167.** Los informes del CSN son preceptivos y vinculantes cuando son negativos o denegatorios de una concesión y cuando son positivos con condiciones. Además, el CSN podrá remitir a los titulares de las autorizaciones instrucciones técnicas complementarias para garantizar las condiciones y los requisitos de seguridad y para dar mejor cumplimiento a los establecidos en las correspondientes autorizaciones. También podrá paralizar las obras en el caso de aparición de anomalías que afecten a la seguridad y requerir la información adicional que considere necesaria en el ámbito de la seguridad nuclear. El Ministerio para la Transición Ecológica, una vez recibido el informe del CSN, y previos los dictámenes e informes que correspondan, adoptará la oportuna resolución. El plazo máximo en el que se notificará dicha resolución será de seis meses.

#### II.3.5.2. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DESARROLLADAS POR EL CSN EN MATERIA DE AUTORIZACIONES

**2.168.** Se han tomado, como muestra para el análisis de la gestión del CSN en materia de autorizaciones, las siguientes operaciones: renovaciones de explotación de Santa María de Garoña, Almaraz, Vandellós II, Cofrentes y Ascó; almacenes temporales centralizados de Santa María de Garoña, Almaraz y Cofrentes; especificaciones técnicas de diseño de Ascó I y II, Vandellós II y Almaraz; y otras autorizaciones, como la construcción de un almacén temporal centralizado en Cuenca y el desmantelamiento de la planta Quercus.

##### **a) Renovaciones de autorización de explotación de Santa María de Garoña, Almaraz, Vandellós II, Cofrentes y Ascó**

**2.169.** La renovación solicitada por el titular de la central nuclear de Santa María de Garoña suponía la superación, por primera vez en España, de los 40 años de vida de una central nuclear. Tras la renovación aprobada para diez años por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo el 5 de julio de 1999, la Orden ITC/1785/2009, de 3 de julio, estableció como fecha de cierre definitivo de la explotación el 6 de julio de 2013 (lo que equivalía a autorizar su explotación hasta dicha fecha), rechazándose la solicitud para su renovación presentada por el titular de la central el 2 de julio de 2006.

**2.170.** A pesar de dicha resolución, el CSN había elaborado una PDT favorable a la renovación de la autorización por diez años más (2009-2019), estableciendo una serie de límites y condiciones, que remitió al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. El Pleno del CSN aprobó el 22 de mayo de 2013 la propuesta recogida en el informe de seguridad nuclear y protección radiológica sobre requisitos exigibles al titular de Santa María de Garoña en relación a una posible solicitud de renovación de la AE por un año tras la declaración del cese de explotación, concluyendo que la documentación que debería remitir el titular sería la identificada en el punto 3 de la Orden IET/1453/2012, de 29 de junio.

**2.171.** La Orden IET/1302/2013 declaró el cese definitivo de la explotación, pero la modificación del apartado 1 del artículo 28 del Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas (que estableció que, cuando el cese de la actividad haya estado motivado por razones distintas a las de la seguridad nuclear y protección radiológica, el titular podrá solicitar la renovación de la AE dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha en que surta efectos la declaración de cese) permitió que se presentara ante el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo la solicitud de renovación con fecha 28 de mayo de 2014 (recibida en el CSN mediante escrito de 2 de junio de 2014).

**2.172.** El titular de Santa María de Garoña solicitó la renovación de la AE por un periodo que finalizaría el 2 de marzo de 2031, fecha en la que se cumplirían los 60 años de operación comercial de la instalación. La evaluación se llevó a cabo por los diferentes especialistas de la DSN y de la Dirección Técnica de Protección Radiológica del CSN. Se emitieron un total de ciento sesenta y siete informes, veinte actas de inspección y veintitrés actas de reunión. Con ello se cubrieron todos los requisitos establecidos por y para el Consejo en la normativa sobre autorizaciones de explotación.

**2.173.** El CSN dictaminó aceptar lo solicitado por el titular de la instalación e informó favorablemente a la renovación de la AE, asociándola a los límites y condiciones y a las Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC) incluidas en la PDT.

**2.174.** El 8 de febrero de 2017 el CSN remitió al MINETAD el informe preceptivo en el que informó favorablemente la solicitud de renovación de la AE de la central nuclear de Santa María de Garoña, siempre que la explotación se ajustase a los límites y condiciones que se recogen en el anexo al citado informe.

**2.175.** El MINETAD decidió el 28 de febrero de 2017 denegar la solicitud de la AE presentada por el titular de la central de Santa María de Garoña. La denegación se fundamentó en que *"la autorización para la continuidad de la actividad de las centrales debe tomarse teniendo en cuenta la planificación y desarrollo del Plan Integrado de Energía y Clima, aún en proceso de elaboración; que en el periodo en el que la central no ha desarrollado actividad, no se ha constatado falta de suministro eléctrico; que su puesta en marcha se demoraría más de un año como consecuencia de inversiones y actuaciones que la central debe desarrollar, lo que genera una incertidumbre sobre la disponibilidad de la misma a medio plazo y aconsejan descartar su inclusión entre las instalaciones que forman parte del mix energético que se ha de determinar"*.

**2.176.** La Orden ETU/754/2017, de 1 de agosto, denegó, por tanto, la renovación de la AE de la central de Santa María de Garoña, por lo que las actividades a realizar en la central a partir de esa fecha se llevarían a cabo de acuerdo con la Orden IET/1302/2013, de 5 de julio, por la que declaró el cese definitivo de la explotación de la central nuclear, sin perjuicio de las instrucciones técnicas complementarias que el CSN pueda emitir en relación con su aplicación.

**2.177.** Por su parte, la Orden ITC/1588/2010, de 7 de junio, autorizó la renovación de la explotación de la central nuclear de Almaraz, Unidades I y II. Tenía una validez de diez años y establecía que, con un mínimo de tres años de antelación a la expiración, el titular podría solicitar al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo una nueva autorización.

**2.178.** De acuerdo con el compromiso con los organismos reguladores en materia de seguridad nuclear, cuyo objetivo es la armonización a nivel europeo, el Pleno del CSN, en su reunión de 1 de febrero de 2017, acordó proponer al MINETAD la modificación de la orden ministerial por la que se otorgó la autorización de las centrales de Almaraz I y II (materializada en la Orden ETU/531/2017), estableciéndose que se podrá solicitar una nueva autorización en el plazo máximo de dos meses a contar desde la fecha de aprobación del Plan Integrado de Energía y Clima, siempre que no se hubiera aprobado dos meses antes de la fecha en la que se debe presentar la RPS, y sin perjuicio de la documentación que se deberá remitir con un mínimo de tres años de antelación a la expiración de la AE.

**2.179.** Por tanto, dado que no se había aprobado el Plan Integrado de Energía y Clima, la fecha límite para la presentación de la solicitud de renovación era la misma que la de la RPS, que la Orden estableció en el 31 de marzo de 2019. Dicha presentación se realizó el 26 de marzo de 2019 al Ministerio para la Transición Ecológica, dando traslado al CSN el 1 de abril de 2019.

**2.180.** El titular de la central de Almaraz remitió en plazo (durante 2017) la documentación conforme a la normativa vigente. Se ha analizado la documentación presentada por el titular de la central y la revisión que de esta hizo el CSN en atribución de sus funciones y en cumplimiento tanto de la normativa general como la interna, y se ha verificado que tanto la documentación como la revisión son completas y correctas. Entre dicha documentación destacan el estudio de seguridad, el

reglamento de funcionamiento, las especificaciones técnicas de funcionamiento, el plan de emergencia interior, el manual de garantía de calidad, el manual de protección radiológica, el plan de gestión de residuos radiactivos y del combustible gastado, el plan de protección física, además de la RPS y de toda la documentación referida a la gestión del envejecimiento, una propuesta de suplemento del estudio de seguridad sobre el envejecimiento de las estructuras, sistemas y componentes para el periodo de operación a largo plazo, una propuesta de revisión de especificaciones técnicas, un estudio sobre el impacto radiológico asociado a la explotación a largo plazo, y una propuesta de revisión de la gestión de residuos radiactivos y combustible gastado también a largo plazo.

**2.181.** La Orden ITC/2149/2010, de 21 de julio, autorizó la renovación de la explotación de la central nuclear de Vandellós II, teniendo en cuenta el informe del CSN favorable a la misma, de 22 de junio de 2010, y cumplidos todos los trámites y la normativa establecida en la anterior Orden del Ministerio de Economía de 14 de julio de 2000, a propuesta de la DGPEM. Tenía una validez de diez años y estableció que, con un mínimo de tres años de antelación a la expiración, el titular podría solicitar al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio una nueva autorización.

**2.182.** La Orden ETU/530/2017, de 5 de junio, modificó la orden anterior estableciendo que se podría solicitar una nueva autorización en el plazo máximo de dos meses a contar desde la fecha de aprobación del Plan Integrado de Energía y Clima, siempre que no se hubiera aprobado dos meses antes de la fecha en la que se debe presentar la RPS, y sin perjuicio de la documentación que se deberá remitir con un mínimo de tres años de antelación a la expiración de la AE.

**2.183.** Se establecía en la mencionada orden que el titular de la central nuclear remitirá antes del 31 de marzo de 2019 al entonces MINETAD, para su remisión al CSN (lo que se produjo el 28 de marzo y el 1 de abril de 2019, respectivamente), la siguiente documentación asociada a la autorización: las últimas revisiones del estudio de seguridad, del reglamento de funcionamiento, de las ETF, del plan de emergencia interior, del manual de garantía de calidad, del manual de protección radiológica, del plan de gestión de residuos radiactivos y del combustible gastado y del plan de protección física; la RPS; una revisión del estudio probabilista de seguridad; un análisis del envejecimiento de componentes, sistemas y estructuras de seguridad; un análisis de la experiencia acumulada de explotación durante el periodo de vigencia de la autorización; y una actualización de los documentos que se debieron remitir con tres años de antelación referidos a la OLP.

**2.184.** Se ha analizado la documentación presentada por el titular de la central de Vandellós II y la revisión que de esta hizo el CSN en atribución de sus funciones y en cumplimiento tanto de la normativa general como la interna, y se ha verificado que tanto la documentación como la revisión son completas y correctas.

**2.185.** Durante el ejercicio 2018, los titulares de las centrales nucleares de Cofrentes y Ascó presentaron el documento base de la RPS y la documentación para la OLP. La Orden ITC/1571/2011, de 10 de marzo, concedió la renovación de la autorización de la explotación de la central nuclear de Cofrentes, por un periodo máximo de diez años a contar desde el 20 de marzo de 2011, señalando que con un periodo mínimo de tres años de antelación el titular podría solicitar del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo una nueva autorización según lo establecido en la legislación vigente. En el mismo sentido se pronunció la Orden ITC/3733/2011, de 22 de septiembre, por la que se aprueba la renovación de la autorización de explotación de la central nuclear de Ascó.

**2.186.** La Orden ETU/609/2017, de 21 de junio, modificó la Orden ITC/1571/2011, sobre la central de Cofrentes, para incorporar, a los requisitos temporales sobre presentación de la solicitud de renovación establecidos, el derivado de la posible aprobación del Plan Integrado de Energía y Clima, en el sentido de que aquella deberá presentarse en el plazo máximo de dos meses desde la fecha de aprobación de dicho plan, hecho que no había sucedido. Se establece también la obligatoriedad de presentar, antes del 31 de marzo de 2020, las últimas revisiones de una serie de documentos que se adjuntan como anexo. Esta documentación se presentó al Ministerio el 16 de marzo de 2018, dándose traslado al CSN el 19 de mismo mes.

**2.187.** Asimismo, como en los casos anteriores se remitió al Ministerio el 15 de marzo de 2018, dándose traslado al CSN el 19 de marzo de 2018, la documentación prevista para la OLP, en el caso de que fuese solicitada una nueva autorización.

**2.188.** La central de Ascó se encontraba en el mismo punto del proceso del caso anterior, siendo modificada la Orden ITC/3373/2011, de 22 de septiembre (para dar cabida a los nuevos requisitos que se establecerán en el Plan Nacional de Energía y Clima), por la Orden ETU/7611/2017, de 11 de junio. Esta orden se refiere, en concreto, a la necesidad de establecer una planificación que contemple la continuidad de la explotación, asociada a la OLP. En el caso de Ascó, el plazo máximo establecido para la presentación de la documentación complementaria era el 31 de marzo de 2020 y con un plazo mínimo de antelación de tres años (la misma señalada en puntos anteriores para las centrales de Garoña, Almaraz y Cofrentes), para su remisión al CSN, al objeto de la evaluación para prever la continuidad de la central nuclear. Dicha documentación fue remitida al Ministerio el 22 de septiembre de 2018, dándose traslado al CSN el 27 de septiembre.

**2.189.** Del análisis de toda la documentación relacionada con los expedientes de renovación de las AE de las centrales nucleares de Almaraz, Vandellós II, Cofrentes y Ascó se concluye que la labor de gestión y control de las mismas por parte del CSN es completa, precisa y correcta en todas las fases desarrolladas del proceso hasta el momento de redacción del presente Informe.

## **b) Autorizaciones de los Almacenamientos Temporales Individualizados**

**2.190.** Se ha analizado la documentación completa, tramitada en el ámbito temporal de la fiscalización, referida a las solicitudes de autorización para la puesta en marcha de los Almacenes Temporales Individualizados (ATI) de las centrales nucleares de Santa María de Garoña, Almaraz y Cofrentes. En el caso de las dos primeras el proceso ha concluido con resolución favorable, mientras que la tercera se encontraba en el momento de redacción del presente Informe en fase de resolución.

**2.191.** El 10 de mayo de 2016 el CSN recibió una petición de informe sobre la solicitud presentada por el titular de la central nuclear de Garoña (cumpliendo con el artículo 25.1 del Reglamento de instalaciones nucleares y radiactivas y de acuerdo con la Instrucción IS-21 del Consejo, entre otra normativa vigente), remitida desde la DGPEM. Analizada la documentación, el CSN requirió una serie de cambios, por lo que el 8 de junio de 2018 la DGPEM solicitó al CSN un nuevo informe sobre la nueva solicitud de autorización presentada por el titular y que sustituía a la anterior.

**2.192.** La evaluación realizada por la DSN del CSN consideró aceptable la modificación de diseño para la puesta en servicio del ATI y las propuestas de cambios, por lo que, analizada la solicitud del titular y la propuesta de la DSN, el Pleno del CSN aprobó el 25 de julio de 2018 la solicitud de autorización de una modificación de diseño para la puesta en servicio del ATI de combustible gastado de la central nuclear de Garoña.

**2.193.** Por otra parte, el Pleno del CSN aprobó el 8 de septiembre de 2016 la propuesta de informe favorable, con condiciones, de la DSN a la solicitud formulada por el titular de la central de Almaraz de autorización de ejecución y montaje relativa al ATI para el combustible gastado, presentada ante la DGPEM en noviembre de 2015 y remitida al CSN para la emisión del informe preceptivo.

**2.194.** Las condiciones que se establecieron en la evaluación para la autorización de ejecución y montaje se referían a: el término fuente radiológica, la protección contra incendios, la gestión del combustible gastado y los residuos de alta actividad, la ingeniería mecánica y estructural, la protección radiológica operacional y la normativa aplicable en relación con el emplazamiento.

**2.195.** El CSN recibió el 2 de enero de 2019 una solicitud de informe, enviada por la DGPEM, referida a la solicitud de autorización de ejecución y montaje del ATI de Cofrentes, acompañada de la correspondiente documentación. Esta solicitud sustituía a la remitida por la misma Dirección el 27 de diciembre de 2017 y que fue modificada por el titular a instancias del CSN.

**2.196.** El Pleno de Consejo, una vez estudiada la solicitud, decidió el 8 de mayo de 2019 informar favorablemente con una serie de condiciones y actuaciones adicionales en las materias siguientes: el término fuente radiológica, la protección contra incendios, el impacto radiológico, la planificación de emergencias, la gestión del combustible gastado y los residuos de alta actividad, y diversos aspectos del emplazamiento.

**2.197.** En los tres casos analizados la documentación soporte de los procesos de autorización de modificación del diseño o ejecución y montaje de los ATI es completa y correcta. La gestión del Consejo se considera adecuada en las resoluciones adoptadas y en el ejercicio de sus atribuciones conforme a la legislación vigente.

### **c) Autorizaciones de variaciones en las Especificaciones Técnicas de Funcionamiento asociadas con la OLP**

**2.198.** Asociadas a la OLP, durante el periodo que conforma el ámbito temporal de fiscalización el CSN llevó a cabo las actuaciones necesarias para la eventual aprobación de la variación de las ETF para actualizar las curvas de presión/temperatura que, en general, indican los límites de calentamiento y enfriamiento del sistema de refrigeración de los reactores, ajustados a su vida útil.

**2.199.** El 23 de marzo de 2018 se recibieron desde la DGPEM unas peticiones de informe sobre las solicitudes de aprobación de las propuestas de cambio PC-1/320 y PC-2/320 de las ETF de Ascó I y Ascó II. Fueron solicitadas de acuerdo con las condiciones para la renovación de la explotación otorgada a través de orden ministerial el 22 de septiembre de 2011. Su objeto era la actualización de las curvas de presión-temperatura de calentamiento y enfriamiento del sistema refrigerante del reactor, para incluir la operación a presión subatmosférica.

**2.200.** El 12 de noviembre de 2018 la DSN, una vez realizada la evaluación centrada en comprobar el cumplimiento de los requisitos de tenacidad de la vasija a presión del reactor a presiones menores de la atmosférica, así como en la revisión de la base técnica utilizada por el titular en las metodologías de cálculo de las curvas P/T a presiones menores de la atmosférica y en la evaluación de los cambios en los documentos oficiales de explotación, propuso al Pleno del Consejo informar favorablemente la aprobación de los cambios solicitados por el titular de la central. La solicitud fue aprobada por el Pleno el 28 de noviembre de 2018.

**2.201.** Asimismo, la DGPEM presentó una solicitud de informe sobre la solicitud de aprobación de la propuesta de cambio PC-309 de las ETF presentada por el titular de Vandellós II. Se trataba de actualizar las curvas de presión/temperatura de calentamiento y enfriamiento del sistema de refrigeración del reactor para incluir la operación a presión subatmosférica. Esta solicitud se presentó dando cumplimiento a los requisitos establecidos en la Orden ministerial de 21 de julio de 2010, por la que se prorrogaba la AE en vigor.

**2.202.** Realizado el estudio pormenorizado por parte de la DSN, esta propuso al Pleno del Consejo la aprobación de la solicitud, que tuvo lugar el 12 de diciembre de 2018.

**2.203.** El titular de la central de Almaraz presentó a la DGPEM, en diciembre de 2018, una solicitud de aprobación de la modificación de los límites de presión/temperatura, de los límites del primario y de la aprobación de las propuestas de cambio denominadas PME.1/2-18/004. Se trataba de la aprobación para permitir el cierre de las condiciones anómalas que se referían en las solicitudes CA-ALI-18/032 y CAA-AL2-18/024, de las EFT. Se dio traslado de las mismas al CSN para la realización del informe preceptivo, si bien este proceso quedó corregido y modificado por una nueva solicitud de 26 de marzo de 2019, que anulaba la anterior, por parte del titular de la central a la Dirección General, dándose traslado al Consejo el 27 de marzo de 2019.

**2.204.** Esta nueva solicitud daba cumplimiento a los requisitos expresados en las condiciones de la vigente AE de Almaraz, aprobada por Orden ministerial de 7 de junio de 2010, así como en el Reglamento de instalaciones nucleares y radiactivas, para las modificaciones de diseño de las centrales nucleares. A la fecha de aprobación del presente Informe esta solicitud se encuentra en proceso de evaluación por el CSN.

**d) Otras autorizaciones**

**2.205.** El 14 de enero de 2014 tuvo entrada en el CSN un oficio del Ministerio de Industria, Energía y Turismo por el que solicitaba un informe preceptivo en relación con las solicitudes de autorización previa sobre la solicitud, presentada por la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos S.A. (ENRESA), de autorización de construcción de un Almacén Temporal de Combustible (ATC) en Villar de Cañas (Cuenca). El proceso de evaluación asociado a la autorización previa concluyó el 27 de julio de 2015 con la aprobación de la PDT por el Pleno del Consejo, estableciéndose una serie de límites y condiciones cuyo contenido y alcance deberán especificarse en las correspondientes ITC, que deberán ser aprobadas por el Consejo una vez que el Ministerio conceda la autorización previa.

**2.206.** La evaluación de la construcción dio lugar a varias peticiones de información adicional, destacando la emisión de una instrucción técnica en el primer trimestre de 2016 sobre la aplicación de la Directiva 2014/87/Euratom, referida a la necesidad de proteger las instalaciones nucleares frente a riesgos que pueden ir más allá de lo previsto en las bases de diseño, a través de elementos que aseguren la capacidad de respuesta a sucesos de extremada improbabilidad y con origen en múltiples fallos.

**2.207.** El Ministerio para la Transición Ecológica comunicó al CSN, el 6 de julio de 2018, la suspensión de la solicitud de autorización de construcción del ATC. La DSN elaboró, a petición del Pleno, un plan para llevar a cabo dicha suspensión y una memoria que presentó al Pleno en septiembre de 2018, cuyo fin era documentar el proceso en el estado adecuado para posibilitar su uso como punto de partida de referencia en el futuro, recopilando aspectos destacables de la elaboración del borrador de la PDT. En la actualidad no se ha reanudado el proceso de autorización. El CSN está actuando en la gestión de este asunto cumpliendo la normativa y los procedimientos establecidos.

**2.208.** La Planta Quercus de fabricación de concentrados de uranio (situada en el centro minero de Saelices el Chico, en la provincia de Salamanca), cuyo titular es la empresa pública ENUSA Industrias Avanzadas, SA, SME, se encuentra en situación de parada definitiva desde 2003, tras la Orden del Ministerio de Economía del 14 de julio de 2003, que declaró el cese de explotación. El licenciamiento de su desmantelamiento, solicitado al entonces Ministerio de Industria, Turismo y Comercio el 7 de julio de 2005, sufrió retrasos motivados, entre otras razones, por una eventual nueva puesta en marcha de la planta. Finalmente, por Resolución de la DGPEM de 30 de octubre de 2012, previo informe del CSN, se resolvió denegar la última solicitud de suspensión del desmantelamiento, requiriéndose al titular la presentación de una nueva solicitud de autorización de desmantelamiento de la planta.

**2.209.** ENUSA presentó esta nueva solicitud ante la DGPEM con la documentación de apoyo el 5 de noviembre de 2013. Tras una evaluación preliminar la DGPEM consideró que la documentación carecía de la calidad adecuada, de forma que se devolvió al titular el 10 de marzo de 2014 para que en el plazo de seis meses remitiera una nueva solicitud de autorización de desmantelamiento de la Planta Quercus, sustentada por una documentación completa y autosuficiente. Se debía tener en cuenta, a estos efectos, el Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos. El 24 de septiembre de 2015 el Consejo recibió una solicitud de la DGPEM solicitando un informe preceptivo para aprobar dicha autorización.

**2.210.** Durante el ejercicio 2016, a pesar de que la evaluación de la autorización de desmantelamiento de la planta estaba contemplada en el PAT, no se realizaron acciones significativas al respecto. Sí en 2017, ejercicio en el que se contemplaba como actividad destacada la elaboración de la propuesta de dictamen técnico relativo a dichos desmantelamiento que, efectivamente, se ha estudiado si bien sigue en proceso. Durante 2018 el CSN ha procedido a la evaluación de diversa información adicional que se ha requerido a ENUSA con respecto a la documentación presentada en apoyo de la solicitud de autorización de la fase I del desmantelamiento y cierre de la Planta Quercus. El Consejo tiene documentado todo el proceso de autorización de desmantelamiento (solicitud, guía de evaluación, propuesta de dictamen técnico,

informe de evaluación, actas de inspección, etc.). Si bien el desmantelamiento de esta planta está sufriendo retrasos más o menos justificados, hay que señalar que en este proceso el CSN está desarrollando su labor de manera diligente y con observación de las normas establecidas.

### III. CONCLUSIONES

#### III.1. SOBRE LA SITUACIÓN DE LA PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030 EN ESPAÑA

##### III.1.1. Desarrollo normativo

**3.1.** La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 (A/RES/70/1). Se establecieron 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas de *“carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales”* (puntos 2.1 a 2.3).

**3.2.** España dio sus primeros pasos en relación a la estructura de la gobernanza de la Agenda 2030 con el nombramiento el 5 de mayo de 2017 del Embajador en Misión Especial para la Agenda 2030 (Real Decreto 465/2017), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y con la creación de un Grupo de Alto Nivel (GAN) por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos el 28 de septiembre de 2017, con el doble objetivo de coordinar la posición española y las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda, y de preparar los exámenes de España ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas, el primero de los cuales para España tuvo lugar el 18 de julio de 2018. Asimismo, el Real Decreto 419/2018, de 18 de junio, creó la figura del Alto Comisionado para la Agenda 2030, bajo la dependencia directa del Presidente del Gobierno, encargado de la coordinación de las actuaciones para el cumplimiento de la Agenda 2030 (puntos 2.7 y 2.8).

**3.3.** El GAN promovió la elaboración del “Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030”, aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018, como un documento programático de transición entre el arranque de la implementación de la Agenda y la formulación de una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible a largo plazo (punto 2.10).

##### III.1.2. Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 y otras actuaciones

**3.4.** El Plan de Acción se compone de dos partes principales: en la primera se analiza la situación de España respecto a cada uno de los 17 ODS y las actuaciones realizadas; en la segunda impulsa acciones a través de las que se irá poniendo en marcha de forma inmediata la Agenda, diseña una estructura de gobernanza de esta, define mecanismos de rendición de cuentas, de seguimiento y de evaluación, y establece el compromiso de definir una estrategia de desarrollo sostenible para su aprobación en 2020, en la que participen todos los actores y niveles de gobierno de España (puntos 2.11 y 2.12).

**3.5.** El Consejo de Ministros presentó el 8 de febrero de 2019 el Informe sobre la Agenda del Cambio, donde se recogen medidas concretas a llevar a cabo para cada uno de los objetivos de la Agenda 2030 así como el calendario de su aplicación. Por su parte, el Informe de Gobernanza sobre los mecanismos e instrumentos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 en España, elaborado por el Alto Comisionado para la Agenda 2030 y aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2019, propuso: la modificación de la composición y las funciones del GAN; la creación de la Comisión Nacional para la Agenda 2030, como órgano de cooperación en materia de Agenda 2030 entre el Estado y las Comunidades Autónomas y con representantes de la Administración Local; y la creación del Consejo de Desarrollo Sostenible como órgano asesor y colaborador que servirá de cauce para la participación de la sociedad civil en el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030. El citado Consejo de Desarrollo Sostenible se creó mediante la Orden PCI/169/2019, de 22 de febrero, y está adscrito a la Oficina del Alto Comisionado para la Agenda 2030 (puntos 2.15 a 2.17).

### III.1.3. Actuaciones en materia de energía relacionadas con el ODS 7

**3.6.** La principal política a desarrollar que establecía el Plan en relación con el ODS 7 era la elaboración de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, que afectaría también a otros objetivos, especialmente al ODS 13, por su carácter transversal. Las actuaciones más concretas en materia de energía se derivan, a su vez, de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015. En la reunión del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019 el Gobierno aprobó el Marco Estratégico de Energía y Clima, que incluyó el borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), y analizó el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética y la denominada “Estrategia de Transición Justa”. La tramitación del citado anteproyecto de Ley quedó pospuesta por la disolución de las Cortes Generales y la convocatoria de elecciones generales. El proyecto de esta ley ha sido aprobado por el Consejo de Ministros el 19 de mayo de 2020, encontrándose en fase de tramitación parlamentaria a la fecha de aprobación del presente Informe (puntos 2.22 a 2.25).

**3.7.** Con posterioridad a la remisión del PNIEC a la Comisión Europea, se firmó el 12 de marzo de 2019, entre el Gobierno y las compañías eléctricas propietarias de centrales nucleares, el calendario de cierre ordenado de las centrales nucleares previstas en el Plan, con el horizonte temporal 2025-2035, superando el horizonte temporal del propio PNIEC. Este calendario afecta directamente a las actividades del CSN más allá de los próximos quince años. Por su parte, la Comisión Europea emitió el 18 de junio de 2019 la evaluación de los proyectos de Planes nacionales de lucha contra el cambio climático remitidos por los Estados miembros, en la que se recoge una serie de observaciones, recomendaciones y otros resultados de su evaluación. La versión definitiva de los mismos, atendiendo a estas observaciones de la Comisión, debería haberse enviado antes del final de 2019, no habiéndose cumplido dicho compromiso. Dicha revisión del PNIEC se ha enviado a la Comisión Europea el 30 de abril de 2020 (puntos 2.29 y 2.30).

## III.2. SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LA CNMC EN RELACIÓN CON EL ODS 7 Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

### III.2.1. Funciones específicas de la CNMC relacionadas con el ODS 7

**3.8.** Además de las funciones que la CNMC viene realizando en relación con el cálculo y las liquidaciones del régimen retributivo específico a instalaciones renovables, de cogeneración y residuos, con las subastas de energías renovables y con la gestión del sistema de las denominadas garantías de origen y etiquetado de la electricidad, el Gobierno ha aprobado, en relación con la transición energética, dos reales decretos-leyes, en octubre de 2018 y enero de 2019, que modifican y afectan a las competencias de la CNMC en relación con sus funciones de supervisión y control en el sector eléctrico y en el sector del gas natural, definidas en su ley de creación. Estas nuevas normas modifican o añaden numerosas funciones en el artículo 7 de su ley de creación que refuerzan la capacidad normativa de la CNMC, al tiempo que señalan la necesidad de que esta capacidad normativa se desarrolle de acuerdo con las orientaciones de política energética emanadas de la planificación del Gobierno en esta materia (punto 2.33).

### III.2.2. Marco normativo

**3.9.** El Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, desarrolla una serie de medidas en materia de energía que se estiman en línea con los objetivos de desarrollo sostenible definidos en el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 y en el borrador del PNIEC. Introduce, entre otras modificaciones, la del artículo 9 de la Ley 24/2013, estableciendo las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica y las condiciones de su uso, materias desarrolladas por el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica (puntos 2.34 a 2.36).

**3.10.** Por el Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la CNMC a las exigencias derivadas del derecho comunitario, se llevó a cabo una modificación de las competencias de la CNMC que la Unión Europea venía reclamando, a raíz de

un Dictamen Motivado al Reino de España de septiembre de 2016 en el que se concluía que se habían transpuesto incorrectamente al ordenamiento jurídico español ciertas directivas referidas a los mercados interiores de electricidad y gas natural. Además, se adecuaba el marco regulatorio e institucional en el contexto de las actuaciones que requería el desarrollo de la transición energética, tanto a nivel europeo como nacional (punto 2.39).

**3.11.** El Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, constituye el desarrollo normativo previsto por el Real Decreto-ley 15/2018. La CNMC, en el ejercicio de sus competencias consultivas, emitió el informe sobre la propuesta de Real Decreto con fecha de 21 de febrero de 2019, en el que realizó una valoración general positiva de la propuesta de regulación del autoconsumo, al considerar que se simplifican las modalidades, los trámites administrativos y las cargas a la producción eléctrica mediante autoconsumo. No obstante, propuso una serie de mejoras (puntos 2.48 a 2.50).

### **III.2.3. Liquidaciones del régimen retributivo específico a instalaciones renovables, de cogeneración y residuos**

**3.12.** La CNMC emitió la Circular 1/2017, de 8 de febrero, que regula la solicitud de información y el procedimiento de liquidación, facturación y pago del régimen retributivo específico de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, adaptando el procedimiento de liquidación al Real Decreto 413/2014, de 6 de junio. Las liquidaciones del régimen retributivo específico se realizan con periodicidad mensual. Estas liquidaciones tendrán carácter provisional y a cuenta de la liquidación definitiva de cada ejercicio, conforme al procedimiento que se desarrolla en el apartado decimosexto de la Circular (puntos 2.68 a 2.70).

**3.13.** Se ha verificado, para los ejercicios 2016 a 2018, que la CNMC ha realizado y aprobado, mediante Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria, las liquidaciones provisionales mensuales, así como las liquidaciones provisionales 13 y 14, correspondientes a las reliquidaciones, realizadas en los meses de febrero y marzo respectivamente, por la energía generada en el ejercicio anterior. Entre la liquidación 14 y la liquidación provisional de cierre del ejercicio se han actualizado las liquidaciones como consecuencia del envío de nueva información de medidas y las modificaciones en la inscripción en el registro del régimen retributivo específico. Conforme al artículo 18 de la Ley 24/2013, se han efectuado, con anterioridad al 1 de diciembre del año siguiente al que corresponden, las liquidaciones provisionales de cierre de los ejercicios 2016 y 2017, quedando pendiente la de 2018. Una vez realizadas todas las liquidaciones provisionales a cuenta de un ejercicio y recibida la información necesaria, se tramita el proceso de liquidación definitiva. La última liquidación definitiva corresponde al ejercicio 2015, aprobada mediante Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 29 de mayo de 2019 (puntos 2.73 a 2.75).

### **III.2.4. Subastas de instalaciones de energías renovables**

**3.14.** Conforme al artículo 14.7 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, que autoriza que excepcionalmente el Gobierno pueda establecer un régimen retributivo específico para fomentar la producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos, y al artículo 12 del Real Decreto 413/2014, se han celebrado tres convocatorias mediante procedimientos de subasta para la concesión del régimen retributivo específico a los proyectos nuevos ubicados en territorio peninsular. Estas convocatorias responden al objetivo de contribuir al cumplimiento de los objetivos vinculantes establecidos para cada Estado miembro en el año 2020 por la Directiva 2009/28/CE, contenidos a su vez en el Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2015-2020 (puntos 2.76 a 2.79).

**3.15.** En cumplimiento de la función supervisora de las subastas encomendada a la CNMC, las tres celebradas fueron objeto de los correspondientes informes aprobados por la Comisión. Las propuestas y observaciones formuladas por la CNMC en estos informes se recogieron parcialmente en el Real Decreto 650/2017, de 16 de junio, que reguló la tercera subasta. Además, la CNMC realizó otras propuestas de mejora adicionales para el futuro, si bien señaló que los resultados de

estas subastas revelan que determinadas tecnologías, como la eólica y la solar fotovoltaica en instalaciones a gran escala, son económicamente viables con solo la venta de energía a precios de mercado, y por ello habría de plantearse si dichas subastas son necesarias, o si deberían reservarse para fomentar otras tecnologías. Al no haberse celebrado subastas posteriores, no se puede valorar la incorporación de dichas propuestas (puntos 2.80 a 2.89).

### III.2.5. Sistema de garantías de origen y etiquetado de la electricidad

**3.16.** El artículo 7.23 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, señala que esta ejercerá, entre otras funciones, la de gestionar el sistema de garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia (SGO). Su regulación más específica se encuentra en la Circular 1/2018, de la CNMC, por la que se regula la gestión del sistema de garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia (punto 2.90).

**3.17.** Entre las actuaciones de la CNMC en relación al SGO y al etiquetado de la electricidad, destacan los acuerdos anuales adoptados por la Sala de Supervisión Regulatoria. Dichos acuerdos contienen la aprobación de los resultados del SGO de la electricidad procedente de fuentes renovables y de cogeneración, y los resultados del sistema de etiquetado de la electricidad relativos a la energía producida. Con estos Acuerdos se da cumplimiento a las funciones de la CNMC establecidas en el artículo 7.23 (sobre SGO) y 37 (publicidad de las actuaciones) de la Ley 3/2013, de creación de la CNMC, y al artículo 110.bis del RD 1955/2000, sobre información al consumidor del origen de la electricidad que consume (puntos 2.97 a 2.99).

**3.18.** Para verificar el cumplimiento de las funciones atribuidas a la CNMC (artículo 7.23 de la Ley de creación) sobre la inspección y control del SGO y etiquetado de la electricidad se ha solicitado a la Entidad información relativa a las actuaciones realizadas para el cumplimiento de dicha función. La CNMC ha manifestado, a este respecto, que las inspecciones no se efectúan específicamente en el ámbito del sistema de garantías de origen. Por el contrario, dichas inspecciones se efectúan sobre las plantas de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, cogeneración y residuos por la Unidad de Inspección, Liquidaciones y Compensaciones de la CNMC (punto 2.101).

**3.19.** De las comprobaciones realizadas se deduce que no parece que el SGO contribuya de manera directa al fomento de fuentes de energía renovables o de generación de alta eficiencia, dado que los porcentajes de utilización de estas fuentes no es mayor entre las instalaciones que forman parte del sistema frente a las que no. Tampoco varían significativamente estos porcentajes dentro del sistema a raíz de la normativa medioambiental (punto 2.108).

### III.2.6. Circulares normativas de la CNMC en aplicación del Real Decreto-ley 1/2019

**3.20.** A partir de las nuevas funciones de la CNMC, según lo establecido en el Real Decreto-ley 1/2019, con fecha de 14 de febrero de 2019 la CNMC informó al Ministerio para la Transición Ecológica de las fechas previstas para la tramitación y aprobación de las circulares a desarrollar por la CNMC en 2019. El calendario preveía inicialmente la aprobación de trece circulares, entre ellas la que se refiere a la metodología de cálculo de la retribución del transporte de electricidad. No obstante, la revisión de los valores unitarios para este cálculo se ha articulado, por razones de oportunidad, a través de una circular separada, por lo que finalmente son catorce las circulares que la CNMC debía aprobar antes del 1 de enero de 2020 y que afectan a las actividades reguladas de los sectores de electricidad y de gas referidas a los periodos regulatorios 2020-2025 y 2021-2026, respectivamente (puntos 2.114 a 2.116).

**3.21.** Finalizado el trámite de información pública de los proyectos de circulares, a la fecha de aprobación de este Informe de fiscalización la CNMC ha enviado al Consejo de Estado, para su dictamen, las catorce circulares previstas. Hasta el 31 de diciembre de 2019 el Pleno del Consejo de la CNMC ha aprobado ocho de las catorce circulares, y otras cuatro en 2020. En consecuencia, la CNMC no ha completado el compromiso de aprobar las catorce circulares en 2019, y aún quedan por aprobar dos a la fecha de este Informe de fiscalización. Entre las pendientes de aprobación se

encuentra el proyecto de circular por la que se establece la metodología y las condiciones del acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica, que posiblemente será una de las circulares más importantes para el desarrollo y el cumplimiento de la previsión de potencia instalada de producción eléctrica a partir de energías renovables en el horizonte 2030, según el PNIEC (puntos 2.117 a 2.119).

### **III.3. SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL CSN EN RELACIÓN CON EL ODS 7 Y LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA**

#### **III.3.1. Funciones específicas**

**3.22.** Desde la perspectiva del CSN, las actuaciones que tienen relación con la implementación de los ODS relativos a la energía en España son las derivadas principalmente de sus funciones en materia de seguridad nuclear y protección radiológica asociadas a la operación a largo plazo (más de 40 años de vida útil) de las centrales nucleares operativas en España. Todas ellas, siete grupos nucleares pertenecientes a cinco centrales (Almaraz I y II, Ascó I y II, Cofrentes, Trillo y Vandellós II), cumplen su plazo de vida útil dentro del periodo contemplado en la Agenda 2030 y, más concretamente, en el PNIEC 2021-2030 presentado en la Comisión Europea por el Gobierno. No obstante, podrán presentar su solicitud de autorización de explotación (AE) más allá de los 40 años de diseño, si bien se contempla en el Plan el cese de la explotación y desmantelamiento progresivo de estos siete grupos nucleares (punto 2.110).

#### **III.3.2. Desarrollo normativo para la explotación y licenciamiento de la operación a largo plazo de instalaciones nucleares**

**3.23.** El artículo 2 a) de la Ley 15/1980, de creación del CSN, le atribuye la función de proponer al Gobierno las reglamentaciones necesarias en materia de seguridad nuclear y protección radiológica que considere convenientes. Ello da lugar a las correspondientes actuaciones de inspección y verificación de las condiciones establecidas para las autorizaciones que se solicitan, mediante, entre otros, dos procedimientos: renovación de las AE y revisiones periódicas de seguridad (RPS). Las órdenes ministeriales anteriores a 2017 por las que se renovaron las AE vigentes, que empezaban a caducar en 2020, establecían fechas de presentación de las RPS asociadas con la solicitud de la siguiente renovación de las AE, que deberán presentarse, en su caso, para la denominada operación a largo plazo (OLP). El calendario establecido en ellas determinaba la obligación de presentar la RPS tres años antes de la fecha de vencimiento de la AE y una actualización de la misma un año antes de esa fecha. Este calendario no era compatible con el procedimiento propuesto en la revisión 2 de la Guía GS-1.10, y fue necesario modificar, también en 2017, las órdenes ministeriales anteriores para incorporar en ellas la nueva sistemática para la realización de las RPS en el futuro inmediato (puntos 2.120 a 2.124).

#### **III.3.3. Procedimientos para las revisiones periódicas de seguridad de centrales nucleares**

**3.24.** El CSN lleva a cabo la supervisión de la evaluación continua de la seguridad nuclear de las centrales nucleares realizada por los titulares de las mismas, mediante su inspección y control, así como la evaluación de los informes periódicos que, sobre los diferentes aspectos de la seguridad nuclear, los titulares remiten en cumplimiento de las condiciones de las autorizaciones de explotación. Para ello, ha venido desarrollando y regulando la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares por medio de distintas instrucciones y guías técnicas de seguridad, que tienen carácter vinculante para las entidades y sujetos afectados por su ámbito de aplicación (punto 2.130).

**3.25.** En cumplimiento de los plazos previstos en la Guía GS-1.10, rev. 2, los titulares de Almaraz y de Vandellós II presentaron en diciembre de 2017 los documentos base para la RPS, para su evaluación y apreciación favorable por el CSN. Este concluyó que los documentos base presentados por los titulares incluyen todos los aspectos importantes de la GS 1.10 rev. 2, por lo que el Pleno, a propuesta de la DSN, acordó el 27 de junio de 2018 la apreciación favorable de los documentos base para la realización de las RPS de Almaraz y Vandellós II. Asimismo, se comunicaron a los titulares los aspectos que deben ser considerados en el desarrollo de la RPS (puntos 2.139 a 2.143).

**3.26.** Asimismo, en cumplimiento de los plazos previstos en la Guía GS-1.10, rev. 2, los titulares de Ascó I y II y Cofrentes presentaron en diciembre de 2018 la solicitud de apreciación favorable de los documentos base de las RPS. El CSN concluyó que los documentos base presentados por los titulares incluyen todos los aspectos importantes de la GS 1.10 rev. 2, por lo que el Pleno, a propuesta de la DSN, acordó el 17 de julio de 2019 la apreciación favorable de los documentos base para la realización de las RPS de Ascó I y II y Cofrentes. Asimismo, se comunicaron a los titulares los aspectos que deben ser considerados en el desarrollo de la RPS (puntos 2.152 a 2.155).

### **III.3.4. Procedimientos de renovación de autorizaciones de explotación de centrales nucleares.**

**3.27.** La renovación de autorización de explotación solicitada por el titular de la central nuclear de Garoña suponía la superación, por primera vez en España, de los 40 años de la vida de diseño de una central nuclear. Tras la renovación aprobada para diez años por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo el 5 de julio de 1999, la Orden ITC/1785/2009, de 3 de julio, estableció como fecha de cierre definitivo de la explotación el día 6 de julio de 2013, rechazándose la solicitud para su renovación presentada por la central el 2 de julio de 2006. El CSN había elaborado una Propuesta de Dictamen Técnico (PDT) favorable a la renovación de la autorización por diez años más (2009-2019), con una serie de límites y condiciones (puntos 2.169 y 2.170).

**3.28.** La Orden IET/1302/2013 declaró el cese definitivo de la explotación, pero la modificación del apartado 1 del artículo 28 del Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas permitió que se presentara ante el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo la solicitud de renovación con fecha 28 de mayo de 2014. El titular de Santa María de Garoña solicitó la renovación de la AE por un periodo que finalizaría el 2 de marzo de 2031, fecha en la que se cumplirían los 60 años de operación comercial de la instalación. El CSN dictaminó aceptar lo solicitado e informó favorablemente a la renovación de la AE, asociándola a los límites y condiciones y a las Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC) incluidas en la PDT. Finalmente, la Orden ETU/754/2017, de 1 de agosto, denegó la renovación de la AE, por lo que las actividades a realizar en la central a partir de esa fecha se llevarían a cabo de acuerdo con la Orden IET/1302/2013, de 5 de julio, por la que se declaró el cese definitivo de la explotación de la central nuclear, sin perjuicio de las ITC que el CSN pueda emitir en relación con su aplicación (puntos 2.171 a 2.176).

**3.29.** La Orden ITC 1588/2010, de 7 de junio, autorizó la renovación de la explotación de la central nuclear de Almaraz, Unidades I y II. Tenía una validez de diez años y establecía que, con un mínimo de tres años de antelación a la expiración, el titular podrá solicitar al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo una nueva autorización. Por su parte, la Orden ETU/531/2017 estableció que se podrá solicitar una nueva autorización en el plazo máximo de dos meses a contar desde la fecha de aprobación del PNIEC, siempre que no se hubiera aprobado dos meses antes de la fecha en la que debe presentar la RPS, y sin perjuicio de la documentación que se deberá remitir con un mínimo de tres años de antelación a la expiración de la AE. Dado que no se había aprobado el Plan Integrado de Energía y Clima, la fecha límite para la presentación de la solicitud de renovación es la misma que la de la RPS, que la Orden estableció en el 31 de marzo de 2019. Dicha presentación se realizó el 26 de marzo de 2019. La central de Almaraz remitió en plazo (durante 2017) la documentación previa conforme a la normativa vigente. Se ha verificado que tanto la documentación como la revisión de la misma realizada por el CSN son completas y correctas (puntos 2.177 a 2.180).

**3.30.** La Orden ITC/2149/2010, de 21 de julio, autorizó la renovación de la explotación de la central nuclear de Vandellós II, teniendo en cuenta el informe del CSN favorable a la misma, de 22 de junio de 2010, y cumplidos todos los trámites y la normativa establecida en la anterior Orden del Ministerio de Economía de 14 de julio de 2000. Tenía una validez de diez años y estableció que, con un mínimo de tres años de antelación a la expiración, el titular podrá solicitar al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio una nueva autorización. Tras la modificación de la Orden citada por la Orden ETU/530/2017, de 5 de junio, el titular disponía de plazo hasta el 31 de marzo de 2019, como en el caso de la central de Almaraz, para solicitar la nueva autorización, lo que se produjo el 28 de marzo. Se ha verificado que tanto la documentación como la revisión de la misma realizada por el CSN son completas y correctas (puntos 2.181 a 2.184).

**3.31.** Durante el ejercicio 2018, los titulares de las centrales nucleares de Cofrentes y Ascó presentaron el documento base de la RPS y la documentación para la OLP. Como en los casos anteriores, por orden ministerial (en este caso la Orden ITC/1571/2011, de 10 de marzo) se concedió la renovación de la autorización de la explotación de Cofrentes, por un periodo máximo de diez años a contar desde el 20 de marzo de 2011, señalando que con un periodo mínimo de tres años de antelación el titular podría solicitar del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo una nueva autorización según lo establecido en la legislación vigente. En el mismo sentido se pronunció la Orden ITC/3733/2011, de 22 de septiembre, por la que se aprueba la renovación de la autorización de explotación de la central nuclear de Ascó. Asimismo, la Orden ETU/609/2017, de 21 de junio, modificó la Orden ITC/1571/2011, sobre la central de Cofrentes, para incorporar, a los requisitos temporales sobre presentación de solicitud de renovación establecidos, el derivado de la posible aprobación del Plan Integrado de Energía y Clima, en el sentido de que aquella deberá presentarse en el plazo máximo de dos meses desde la fecha de aprobación de dicho plan. La central de Ascó se encontraba en el mismo punto del proceso del caso anterior, siendo modificada la Orden ITC/3373/2011, de 22 de septiembre, por la Orden ETU/7611/2017, de 11 de junio. En el caso de Ascó, el plazo máximo establecido para la presentación de la documentación complementaria era el 31 de marzo de 2020 y con un plazo mínimo de antelación de tres años para su remisión al CSN, al objeto de la evaluación para prever la continuidad de la central nuclear. Dicha documentación fue remitida al Ministerio el 22 de septiembre de 2018 (puntos 2.185 a 2.188).

**3.32.** Del análisis de toda la documentación relacionada con los expedientes de renovación de las AE de las centrales nucleares de Almaraz, Vandellós II, Cofrentes y Ascó se concluye que la labor de gestión y control de las mismas por parte del CSN es completa, precisa y correcta en todas las fases desarrolladas del proceso hasta el momento de redacción del presente Informe (punto 2.189).

**3.33.** Se ha analizado la documentación completa, tramitada en el ámbito temporal de la fiscalización, referida a las solicitudes de autorización para la puesta en marcha de los Almacenes Temporales Individualizados (ATI) de las centrales nucleares de Santa María de Garoña, Almaraz y Cofrentes. En el caso de los dos primeros el proceso ha concluido con resolución favorable, mientras que el tercero se encontraba en el momento de redacción del presente Informe en fase de resolución. En los tres casos analizados, la documentación soporte de los procesos de autorización de modificación del diseño o ejecución y montaje de los ATI es completa y correcta. La gestión del Consejo se considera adecuada en las resoluciones adoptadas y en el ejercicio de sus atribuciones conforme a la legislación vigente (puntos 2.190 a 2.197).

**3.34.** El 14 de enero de 2014 tuvo entrada en el CSN una solicitud del Ministerio de Industria, Energía y Turismo de un informe preceptivo en relación con las solicitudes de autorización previa sobre la solicitud de autorización de construcción de la instalación nuclear ATC en Villar de Cañas (Cuenca). El proceso de evaluación asociado a la autorización previa concluyó el 27 de julio de 2015 con la aprobación de la PDT por el Pleno del Consejo. La evaluación de la construcción dio lugar a varias peticiones de información adicional. El Ministerio para la Transición Ecológica comunicó al CSN, el 6 de julio de 2018, la suspensión de la solicitud de autorización de construcción del ATC. La DSN elaboró, a petición del Pleno, un plan para llevar a cabo dicha suspensión y una memoria que presentó al Pleno en septiembre de 2018, cuyo fin era documentar el proceso en el estado adecuado para posibilitar su uso como punto de partida de referencia en el futuro, recopilando aspectos destacables de la elaboración del borrador de la PDT. En la actualidad no se ha reanudado el proceso de autorización. El CSN está actuando en la gestión de este asunto cumpliendo la normativa y los procedimientos establecidos (puntos 2.205 a 2.207).

**3.35.** La Planta Quercus de fabricación de concentrados de uranio (situada en el centro minero de Saelices el Chico, en la provincia de Salamanca) se encuentra en situación de parada definitiva desde 2003, tras la Orden del Ministerio de Economía del 14 de julio de 2003, que declaró el cese de explotación. Después de varias solicitudes por el titular (la empresa pública ENUSA) de suspensión y autorización de su desmantelamiento y de peticiones de requisitos adicionales por parte del CSN, en 2017 se encontraba en elaboración la propuesta de dictamen técnico para la autorización de desmantelamiento. Durante 2018 el CSN procedió a la evaluación de diversa información adicional que se había requerido al titular con respecto a la documentación presentada

en apoyo de la solicitud de autorización de la fase I del desmantelamiento y cierre. Si bien el desmantelamiento de esta planta está sufriendo retrasos más o menos justificados, hay que señalar que en este proceso el CSN está desarrollando su labor de manera diligente y con observación de las normas establecidas (puntos 2.208 a 2.210).

#### IV. RECOMENDACIONES

**4.1.** Se recomienda a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que adopte las medidas oportunas para la aprobación definitiva de las circulares normativas pendientes que afectan a la regulación de los sectores eléctrico y del gas para los periodos regulatorios 2020-2025 y 2021-2026, respectivamente.

**4.2.** Se recomienda al Consejo de Seguridad Nuclear que analice la conveniencia de revisar su planificación a medio y largo plazo en relación con la elaboración de los procedimientos para las revisiones periódicas de seguridad de las centrales nucleares, en función del calendario previsto en el borrador del PNIEC para el cese de explotación y desmantelamiento de las mismas en el periodo 2025-2030. Dicha planificación debería incluir la previsión de las necesidades de personal del Consejo y de los planes de formación adecuados con la antelación suficiente al periodo al que se refiera.

Madrid, 30 de septiembre de 2020

LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle

## ANEXOS

### RELACIÓN DE ANEXOS

---

**Anexo I:** Previsión de la potencia instalada de las distintas fuentes de energía en el periodo entre 2020 y 2030 (MW)

**Anexo II:** Previsión de circulares de desarrollo normativo de la CNMC en aplicación del RDL 1/2019

## ANEXO I

**Previsión de la potencia instalada de las distintas fuentes de energía entre 2020 y 2030  
(MW)**

<b>PARQUE DE GENERACIÓN DEL ESCENARIO OBJETIVO (MW)</b>				
<b>AÑO</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>	<b>2025</b>	<b>2030</b>
Eólica	22.925	27.968	40.258	50.258
Solar fotovoltaica	4.854	8.409	23.404	36.882
Solar termoeléctrica	2.300	2.303	4.803	7.303
Hidráulica	14.104	14.109	14.359	14.609
Bombeo Mixto	2.687	2.687	2.687	2.687
Bombeo Puro	3.337	3.337	4.212	6.837
Biogás	223	235	235	235
Geotérmica	0	0	15	30
Energías del mar	0	0	25	50
Biomasa	677	877	1.077	1.677
Carbón	11.311	10.524	4.532	1.300
Ciclo combinado	27.531	27.146	27.146	27.146
Cogeneración carbón	44	44	0	0
Cogeneración gas	4.055	4.001	3.373	3.000
Cogeneración productos petrolíferos	585	570	400	230
Fuel/Gas	2.790	2.790	2.441	2.093
Cogeneración renovable	535	491	491	491
Cogeneración con residuos	30	28	28	24
Residuos sólidos urbanos	234	234	234	234
Nuclear	7.399	7.399	7.399	3.181
<b>Total</b>	<b>101.570</b>	<b>113.152</b>	<b>137.119</b>	<b>158.267</b>

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica, 2019 y elaboración propia.

## ANEXO II-1/4

## Previsión de circulares de desarrollo normativo de la CNMC en aplicación del Real Decreto-ley 1/2019

Circular	Descripción	Fecha prevista inicio de tramitación	Fecha prevista de aprobación	Aprobación
Circular por la que se establece la metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica y regasificación, transporte y distribución de gas natural.	Metodología para el cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades de redes (transporte y distribución de electricidad, y regasificación, transporte y distribución de gas natural), consistente con la mejor práctica regulatoria a nivel europeo para el periodo regulatorio 2020-2025 en electricidad y 2021-2016 en gas.	30/06/2019	1/10/2019	Circular 2/2019
Circular por la que se establece la metodología de retribución del gestor técnico del sistema gasista.	Metodología de retribución del gestor técnico del sistema gasista que retribuya aquellos costes prudentemente incurridos por una empresa eficiente y bien gestionada y, a su vez, establezca incentivos a la reducción de costes en el sistema gasista derivado de su operación u otros objetivos	30/06/2019	1/10/2019	Circular 1/2020
Circular por la que se establece la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico.	Metodología de retribución del operador del sistema eléctrico que retribuya aquellos costes prudentemente incurridos por una empresa eficiente y bien gestionada y, a su vez, establezca incentivos a la reducción de costes en el sistema gasista derivado de su operación u otros objetivos.	30/06/2019	1/10/2019	Circular 4/2019
Circular por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad.	Metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad. Entre otros, está previsto analizar los periodos horarios, la estructura de peajes por nivel de tensión y por términos de facturación (fijo/variable), la asignación de costes por nivel de tensión y el peaje de generación.	30/06/2019	1/11/2019	Circular 3/2020
Circular por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de regasificación, transporte y distribución de gas natural.	Metodología y estructura de peajes de acceso a las infraestructuras de transporte, distribución y regasificación del sistema gasista, en línea con las mejores prácticas regulatorias en el entorno europeo y en aplicación del Reglamento UE 2017/460 sobre armonización de la estructura de tarifas de transporte de gas	30/06/2019	1/11/2019	

## ANEXO II-2/4

## Previsión de circulares de desarrollo normativo de la CNMC en aplicación del Real Decreto-ley 1/2019

Circular	Descripción	Fecha prevista inicio de tramitación	Fecha prevista de aprobación	Aprobación
Circular por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica	Metodología para determinar la retribución de los activos de transporte de una forma transparente, estable y predecible que contribuya a aportar estabilidad regulatoria, que contemple la eficiencia tanto en la construcción de las instalaciones de transporte como en la operación y mantenimiento de las mismas, con criterios homogéneos en todo el Estado y al mínimo coste para el sistema. Asimismo, se determinarán criterios que permitan controlar el volumen de inversión en aras a permitir la sostenibilidad del sistema eléctrico. En dicha metodología retributiva se considerarán los costes necesarios para realizar la actividad por una empresa eficiente y bien gestionada.	30/06/2019	1/10/2019	Circular 5/2019
Circular por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica	Metodología para determinar la retribución de las empresas que desarrollan la actividad de distribución de energía eléctrica con el fin de garantizar la adecuada prestación del servicio, incentivando la mejora de la calidad de suministro y la reducción de las pérdidas en las redes de distribución con criterios homogéneos en todo el Estado y al mínimo coste para el sistema. En dicha metodología retributiva se considerarán los costes necesarios para realizar la actividad por una empresa eficiente y bien gestionada.	30/06/2019	1/11/2019	Circular 6/2019
Circular por la que se establece la metodología de retribución de las actividades reguladas de transporte y de regasificación de gas natural	Metodología de retribución de las actividades reguladas de transporte y de regasificación de gas natural para el segundo periodo regulatorio. Contemplará el establecimiento de la base de activos, vida útil, valores unitarios de inversión y operación y mantenimiento. Cumplirá los criterios de eficiencia económica de la inversión y operación del sistema, asegurando la rentabilidad razonable dentro de un marco de sostenibilidad económica del sistema gasista.	30/06/2019	1/11/2019	Circular 9/2019
Circular por la que se establece la metodología de retribución de la actividad regulada de distribución de gas natural	Metodología de retribución de la actividad regulada de distribución de gas natural para el segundo periodo regulatorio, manteniendo criterios que permitan un desarrollo eficiente de la red de distribución y compatible con la sostenibilidad del sistema.	30/06/2019	1/11/2019	Circular 4/2020

## ANEXO II-3/4

## Previsión de circulares de desarrollo normativo de la CNMC en aplicación del Real Decreto-ley 1/2019

Circular	Descripción	Fecha prevista inicio de tramitación	Fecha prevista de aprobación	Aprobación
Circular por la que se establecen las normas de balance de gas natural	Circular que completará las normas de balance en la red de transporte del sistema gasista incluyendo los desarrollos necesarios para las plantas de regasificación de GNL y los almacenamientos básicos de gas natural. Determinará los mecanismos de cálculo de balance operativo de estas instalaciones, así como el cálculo del balance de gas de los usuarios en las mismas, incluidos los procedimientos de cálculo de desbalances y sus recargos, los requisitos de garantías por desbalances y las obligaciones de información.	30/05/2019	15/09/2019	Circular 2/2020
Circular por la que se establecen los mecanismos de acceso y asignación de capacidad a aplicar en el sistema de gas natural	Regulará los mecanismos de acceso y asignación de capacidad del sistema de gas natural. En particular, definirá: servicios, productos a ofertar (agregados y no agregados, firmes e interrumpibles), reserva de capacidad para contratos de duración inferior a un año, reglas del procedimiento de asignación de capacidad, calendario de asignación y contratación de la capacidad y, mecanismo de asignación de la capacidad no adjudicada. Además, incluirá la regulación de las garantías para la contratación de capacidad.	30/05/2019	15/09/2019	Circular 8/2019
Circular por la que se establece la metodología relativa al funcionamiento del mercado mayorista de producción de energía eléctrica	Metodología relativa al funcionamiento del mercado mayorista de producción de energía eléctrica. Comprenderá las reglas para el acoplamiento de los mercados diarios e intradiario; la metodología a la prestación de servicios de balance y de no frecuencia del sistema eléctrico que, desde el punto de vista de menor coste, de manera justa y no discriminatoria proporcionen incentivos adecuados para que los usuarios de la red equilibren su producción y consumo; y la metodología para definición de los procesos técnicos para la operación del sistema al objeto de mantener la seguridad de la red.	30/05/2019	15/09/2019	Circular 3/2019
Circular por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica	Metodología y condiciones de acceso y conexión de las instalaciones de producción a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica. Comprenderá la determinación de los criterios económicos y técnicos para la evaluación de la capacidad en el acceso y los requisitos para la conexión, los motivos de inadmisión y, en su caso, denegación, el contenido de las solicitudes, permisos y contratos, así como las obligaciones de publicidad y transparencia de la información relevante para el acceso y la conexión.	30/05/2019	15/09/2019	

## ANEXO II-4/4

Previsión de circulares de desarrollo normativo de la CNMC en aplicación del Real Decreto-  
ley 1/2019

Circular	Descripción	Fecha prevista inicio de tramitación	Fecha prevista de aprobación	Aprobación
Circular por la que se aprueban las instalaciones tipo y los valores unitarios de referencia de operación y mantenimiento por elemento de inmovilizado que se emplearán en el cálculo de la retribución de las empresas titulares de instalaciones de transporte de energía eléctrica	Metodología para determinar la retribución de los activos de transporte de una forma transparente, estable y predecible que contribuya a aportar estabilidad regulatoria, que contemple la eficiencia tanto en la construcción de las instalaciones de transporte como en la operación y mantenimiento de las mismas, con criterios homogéneos en todo el Estado y al mínimo coste para el sistema. Asimismo, se determinarán criterios que permitan controlar el volumen de inversión en aras a permitir la sostenibilidad del sistema eléctrico. En dicha metodología retributiva se considerarán los costes necesarios para realizar la actividad por una empresa eficiente y bien gestionada.	30/06/2019	1/10/2019	Circular 7/2019