



MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA PROPUESTA DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE CIERRE DE LAS INSTALACIONES DE GENERACIÓN ELÉCTRICA.

Ministerio/Órgano o proponente	MINETAD – SECRETARÍA DE ESTADO DE ENERGÍA	Fecha	14/11/2017
Título de la norma	Real Decreto por el que se regula el procedimiento de cierre de las instalaciones de generación eléctrica.		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
Situación que se regula	En desarrollo de las previsiones recogidas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, completando la regulación establecida en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, y el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas.se regula el procedimiento de cierre de las instalaciones de producción de energía eléctrica		
Objetivos que se persiguen	El objetivo que persigue la norma es completar la regulación del procedimiento de autorización de cierre de instalaciones eléctricas, completando la regulación existente y ampliando las posibilidades del solicitante, al incluir un doble sistema de subasta, en el supuesto de que se produzca la denegación del cierre y posibilitando la adjudicación con retribución por mantenimiento de la actividad en el supuesto en el que la segunda subasta quede desierta.		



Principales alternativas consideradas	Teniendo en cuenta que esta norma supone un desarrollo del Real Decreto 1955/2000, y modifica el Real Decreto 1836/1999, no se han considerado otras alternativas que las de llevar a cabo la aprobación de esta norma.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Real decreto.
Estructura	El real decreto consta de preámbulo, trece artículos, una disposición transitoria, una derogatoria y una final.
Informes recabados	En esta fase de la tramitación no se han recabado todavía informes.
Trámite de audiencia	Con carácter previo a la elaboración del real decreto se ha realizado un trámite de consulta previa a través de la página web del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	El real decreto se adecua al orden competencial al dictarse al amparo de las reglas 13, 22ª 25ª del artículo 149.1 de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial, y las bases del régimen minero y energético, respectivamente.



IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	Puede tener efectos positivos sobre el consumidor eléctrico y la economía en general. Teniendo en cuenta la relevancia que tienen los costes energéticos en la misma, la norma tendrá un impacto económico directo favorable
	En relación con la competencia	La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input checked="" type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. 48 € <input type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> Implica un gasto. <input type="checkbox"/> Implica un ingreso.



IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS		
OTRAS CONSIDERACIONES	Ninguna.	

A) OPORTUNIDAD DE LA NORMA.

1. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA NORMA PROYECTADA

Conforme establece el artículo 38 de la Constitución española, la libertad de empresa se ejercerá “de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”. Esto es congruente con la afirmación, en el artículo 128 de la Constitución, de que “toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”.

Sobre esta base, el Tribunal Constitucional ha afirmado (entre otras, en la sentencia 111/1983), que “la libertad de empresa queda bajo el primado del interés general, su ejercicio se protege de acuerdo con las exigencias de la economía general y la planificación ha de ser compatible con la iniciativa económica pública.

El artículo 2.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, califica expresamente el suministro de energía eléctrica como un servicio de interés económico general, siendo así que el artículo 1.1 establece que el objeto de la regulación del sector eléctrico no es otro que “garantizar el suministro de energía eléctrica, y de adecuarlo a las necesidades de los consumidores en términos de seguridad, calidad, eficiencia, objetividad, transparencia y al mínimo coste”. Por estas razones, la operación y cierre de una instalación de generación no son ni pueden ser en modo alguno libérrimas en nuestro actual marco normativo, siendo así que, por un lado, los titulares de instalaciones de generación están obligados a ofertar su energía de acuerdo con los artículos 23 y 26.3.d), y, por otro, tanto el cierre temporal como el cierre definitivo están sometidos al régimen de autorización regulado en el artículo 53 de la referida Ley 24/2013 que, en el caso de las instalaciones de competencia estatal (que son las de mayor potencia), prevé el carácter negativo del silencio administrativo.

En este contexto, el presente real decreto tiene por objeto el desarrollo de las previsiones del citado artículo 53, en términos que faculten la disposición de los instrumentos regulatorios adecuados, a fin de garantizar que las decisiones sobre cierres de centrales guarden la



debida coherencia con los instrumentos de planificación energética y con los objetivos en materia de seguridad del suministro, cambio climático y precio de la energía.

La regulación de los sistemas energéticos se basa sobre tres pilares fundamentales, la competitividad, la sostenibilidad y la seguridad de suministro.

El concepto de seguridad del suministro energético puede entenderse como la capacidad de los sistemas energéticos de proporcionar a los consumidores finales el flujo de energía necesaria con un nivel determinado de continuidad y calidad, con atención a los principios que en el caso eléctrico, establece la citada Ley 24/2013, de 26 de diciembre, todo ello de una forma sostenible y respetuosa con el medioambiente y atendiendo en todo momento a los criterios de sostenibilidad económica y financiera del sistema.

En consecuencia, resulta preciso disponer de las herramientas regulatorias adecuadas para garantizar el suministro de energía eléctrica cuando concurren una serie de supuestos, como el riesgo cierto para la prestación del suministro de energía eléctrica, la posibilidad de producción de efectos desfavorables en los precios de la electricidad o en la competencia en el mercado eléctrico o el riesgo de incumplimiento de los objetivos en la planificación de energía y clima vigente

La Comisión Europea presentó el 30 de noviembre de 2016 el paquete normativo denominado “Clean Energy for All Europeans”, que recoge, en lo relativo al sector eléctrico, una modificación completa del marco normativo para avanzar en la consecución del mercado interior de la electricidad y para cumplir con los compromisos climáticos del Acuerdo de París en el marco de la XXI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2015. Este marco recoge unos objetivos para el año 2030 en materia de energías renovables y eficiencia, y la elaboración de un Plan Integrado de Energía y Clima por parte de cada Estado Miembro en el que se recogerán las medidas concretas que se adoptarán por cada Estado para alcanzar los objetivos globales de la Unión.

En este escenario, en el análisis de necesidades del sistema para garantizar el suministro eléctrico antes expuesto resulta necesario tener en cuenta las proyecciones e impactos de cada tecnología en la generación eléctrica nacional, de cara a las obligaciones de planificación energética con la Unión Europea en el horizonte 2030 y 2050, para lograr el cumplimiento de los objetivos energéticos y de cambio climático referidos.

Al mismo tiempo, es preciso ponderar el coste-beneficio que implicaría el cierre de una central y la posible apertura de otra nueva en su lugar, considerando el impacto sobre el precio de la energía para usuarios domésticos e industriales y sobre la competitividad de la economía española. Asimismo, deben considerarse los efectos en los objetivos de la planificación de energía y clima vigente.

Por todo lo expuesto, es necesario contar con las medidas regulatorias que aseguren que las decisiones de cierre de centrales son coherentes con los instrumentos de planificación energética y, de esta manera, son compatibles con los objetivos en materia de seguridad del suministro, cambio climático y precio de la energía mencionados.

Así, el presente real decreto desarrolla el procedimiento de cierre de las instalaciones de producción de energía eléctrica, que está sometido a autorización previa por parte del Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital.

2. OBJETIVOS

Como se ha expuesto en el apartado anterior, el presente real decreto tiene como finalidad desarrollar el procedimiento de cierre de las instalaciones de producción de energía eléctrica,



que está sometido a autorización previa por parte del Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital.

De esta forma, se permitirá el cierre de una instalación cuando ello no amenace a la seguridad de suministro eléctrico o a la seguridad del abastecimiento de materias primas y cuando no fueran esperables efectos desfavorables en los precios de la electricidad, en la competencia en el mercado eléctrico y en el cumplimiento de los objetivos en la planificación de energía y clima vigente.

B) CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. CONTENIDO

La presente norma se divide en tres capítulos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

En el **primer capítulo**, respecto a las disposiciones generales, se define su objeto y se concreta el ámbito de aplicación, que se circunscribe a las instalaciones de producción de energía eléctrica de potencia superior a 50 MW, con independencia de su tecnología

El **capítulo segundo** incorpora la regulación del procedimiento de la autorización de cierre, detallando el contenido de la solicitud y documentación aneja, así como su ulterior tramitación y resolución.

Respecto a la solicitud, y con la finalidad de reforzar el principio de seguridad jurídica que fundamenta el procedimiento regulado en esta norma, el artículo tercero detalla la documentación que debe presentar el titular de la instalación para solicitar la autorización administrativa de cierre ante la Dirección General de Política Energética y Minas.

A su vez, en la tramitación del procedimiento se realizará la solicitud de diversos informes que refuerzan el carácter técnico del procedimiento, con el objetivo de valorar el eventual cierre de la instalación, sin perjuicio de las especialidades previstas para las centrales nucleares, que adicionalmente se aplicará lo previsto en el apartado 1 del artículo 28 del Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas

El procedimiento se resolverá por orden del Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital, teniendo en cuenta los informes mencionados anteriormente, autorizando o denegando la solicitud. En este sentido, el artículo cinco establece de forma tasada las posibles causas de denegación de la solicitud, que se determinan por una amenaza a la seguridad de suministro eléctrico o a la seguridad del abastecimiento de materias primas, así como por los efectos desfavorables en los precios de la electricidad, en la competencia en el mercado eléctrico y en el cumplimiento de los objetivos en la planificación de energía y clima vigente

El **capítulo tercero** regula el procedimiento de concurrencia competitiva para la eventual enajenación de la central a que, de forma voluntaria y en el supuesto de denegación de la autorización, podrá acogerse el solicitante que se configura por medio de la subasta.

Respecto a la solicitud, y con la finalidad de reforzar el principio de seguridad jurídica que fundamenta el procedimiento regulado en esta norma, el artículo tercero detalla la



documentación que debe presentar el titular de la instalación para solicitar la autorización administrativa de cierre ante la Dirección General de Política Energética y Minas.

De esta manera, el procediendo de subasta previsto en el presente real decreto salvaguarda en todo momento el respeto a la esfera de derechos del titular de la instalación que puedan verse afectados, ponderando al mismo tiempo las obligaciones inherentes de un servicio de interés económico general como es en este caso el suministro de energía eléctrica.

Si la primera subasta quedara desierta, se procederá a una segunda subasta conforme establece artículo 7.1 de la presente norma. En este caso, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia encargará previamente una valoración independiente del plan económico de desmantelamiento. Una vez obtenida dicha valoración, se fijará el precio inicial en la segunda subasta en cero euros cuando el saldo estimado en dicho informe sea negativo o en el saldo estimado cuando el mismo sea positivo.

En concordancia con los principios de objetividad y transparencia, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se configura como la entidad supervisora de la subasta, con la atribución de las funciones necesarias para el eficaz desarrollo de este cometido

Por otra parte, el artículo doce dispone que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, una vez efectuada la validación, comunicará la propuesta de adjudicación al Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital y al titular de la instalación.

En los casos en que el procedimiento de subasta quede desierto, la Comisión comunicará expresamente esta circunstancia y el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital podrá, en dicho caso, autorizar el cierre de la instalación o adjudicar la instalación a un tercero con compensación por la continuidad de la actividad, en los términos previstos en el artículo 13 del real decreto.

La adjudicación con retribución por mantenimiento de la actividad supone un mecanismo subsidiario que sólo se activará si, como consecuencia del cierre pudieran producirse efectos desfavorables en los precios de la electricidad o en la competencia en el mercado eléctrico, o en su caso, el citado cierre puede producir efectos negativos por incumplimiento de los objetivos en la planificación de energía y clima vigente, conforme a las letras b) y c) del apartado 3 del artículo 5 del presente real decreto

La **disposición transitoria única** declara aplicables las disposiciones del presente real decreto a las solicitudes que hubieran sido presentadas desde la finalización del trámite consulta pública previsto en el artículo 26.2 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que tuvo lugar entre el 3 de agosto y el 15 de septiembre de 2017.

Las tres **disposiciones finales** tienen por objeto, respectivamente, la definición del título competencial a cuyo amparo se dicta el presente real decreto, la modificación del Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, aprobado por Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, en relación con la solicitud de cese de actividad de centrales nucleares y, finalmente, la regulación de su entrada en vigor

2. ANÁLISIS JURÍDICO



El artículo 38 de la Constitución española, al reconocer la libertad de empresa, afirma expresamente que se ejercerá “de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”, en términos que, por lo demás son congruentes con la afirmación, en el artículo 128 de la Constitución, de que “toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general”.

Sobre esta base, como se afirmó anteriormente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación a los artículos 38, 128 y 131.1, ha establecido, (entre otras, en la sentencia 111/1983), que “la libertad de empresa queda bajo el primado del interés general, su ejercicio se protege de acuerdo con las exigencias de la economía general y la planificación ha de ser compatible con la iniciativa económica pública.

El artículo 2.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, califica expresamente el suministro de energía eléctrica como un servicio de interés económico general, siendo así que el artículo 1.1 establece que el objeto de la regulación del sector eléctrico no es otro que “garantizar el suministro de energía eléctrica, y de adecuarlo a las necesidades de los consumidores en términos de seguridad, calidad, eficiencia, objetividad, transparencia y al mínimo coste”. Por estas razones, la operación y cierre de una instalación de generación no son ni pueden ser en modo alguno libérrimas en nuestro actual marco normativo, siendo así que, por un lado, los titulares de instalaciones de generación están obligados a ofertar su energía de acuerdo con los artículos 23 y 26.3.d), y, por otro, tanto el cierre temporal como el cierre definitivo están sometidos al régimen de autorización regulado en el artículo 53 de la referida Ley 24/2013 que, en el caso de las instalaciones de competencia estatal (que son las de mayor potencia), prevé el carácter negativo del silencio administrativo.

En este contexto, el presente real decreto tiene por objeto el desarrollo de las previsiones del citado artículo 53, en términos que faculden la disposición de los instrumentos regulatorios adecuados, a fin de garantizar que las decisiones sobre cierres de centrales guarden la debida coherencia con los instrumentos de planificación energética y con los objetivos en materia de seguridad del suministro, cambio climático y precio de la energía.

Así, el real decreto desarrolla el procedimiento de cierre de las instalaciones de producción de energía eléctrica, de forma que se permitirá el cierre de una instalación cuando ello no amenace a la seguridad de suministro eléctrico o a la seguridad del abastecimiento de materias primas y cuando no fueran esperables efectos desfavorables en los precios de la electricidad, en la competencia en el mercado eléctrico y en el cumplimiento de los objetivos en la planificación de energía y clima vigente.

A su vez, el procedimiento de concurrencia competitiva para la eventual enajenación de la central, garantiza los derechos del titular dado que debe tener en cuenta en todo momento los informes de carácter técnico, económico, contable y ambiental que configuran el precio de la central, evitando cualquier perjuicio para el titular. Este procedimiento será supervisado en todo momento por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Esto se hace mediante una iniciativa regulatoria que completa los procedimientos contemplados en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, y en el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas.

3. TRAMITACIÓN



3.1. Trámite de consulta pública previa.

Conforme a lo regulado en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha efectuado la consulta pública previa en el proceso de elaboración del real decreto, a través de la página web del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

Este trámite tuvo lugar entre el 3 de agosto y el 15 de septiembre de 2017

3.2. Trámite de audiencia e informe preceptivo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, lo dispuesto en la presente propuesta se envía para informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. El trámite de audiencia se evacuará mediante consulta a los representantes en el Consejo Consultivo de Electricidad, de acuerdo a lo previsto en la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

C) ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

El artículo 149.1.13ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia sobre las Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

El artículo 149.1.22ª, por su parte, atribuye al Estado la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

Por último, el artículo 149.1.25ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen minero y energético.

A su vez, el artículo 2.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, califica expresamente el suministro de energía eléctrica como un servicio de interés económico general, siendo así que el artículo 1.1 establece que el objeto de la regulación del sector eléctrico no es otro que “garantizar el suministro de energía eléctrica, y de adecuarlo a las necesidades de los consumidores en términos de seguridad, calidad, eficiencia, objetividad, transparencia y al mínimo coste”.

El presente real decreto será de aplicación a las instalaciones de producción de energía eléctrica de potencia superior a 50 MW, con independencia de su tecnología

En consecuencia, el presente real decreto se adecua al orden competencial establecido en la Constitución y en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

2. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO

a) Impacto económico general

La decisión de cierre de una instalación de producción de energía eléctrica puede tener una afección significativa en diferentes ámbitos: seguridad de suministro, competencia en el mercado, precios, cumplimiento de objetivos energéticos y climáticos. En primer lugar, sobre el consumidor eléctrico y sobre la economía en general por la relevancia que tienen los costes energéticos en la misma tendrá un impacto económico directo favorable. Así, en el procedimiento de cierre solicitado por el titular de una instalación será valorado su impacto en los precios de la electricidad y en el nivel de competencia en el mercado, pudiendo ser denegado el mismo cuando se identifiquen efectos desfavorables en los mismos.

Del mismo modo tendrá también impactos favorables en el consumidor en relación con la afección que el cierre pudiera tener a la seguridad de suministro eléctrico o con la seguridad del abastecimiento de materias primas, cuestiones que tienen una relevancia económica igualmente importante sobre los consumidores.

Finalmente será valorada también en el procedimiento la incidencia que el cierre pudiera tener sobre el cumplimiento de los objetivos en la planificación de energía y clima en el horizonte 2030 y 2050, cuyo impacto económico resulta más difícilmente cuantificable, pero incuestionable.

b) Efectos en la competencia en el mercado.

El presente real decreto tendrá un impacto positivo en la competencia en el mercado. Así, el real decreto tiene como finalidad desarrollar el procedimiento de cierre de las instalaciones de producción de energía eléctrica, siendo uno de los requisitos para permitir el cierre de una instalación, que no fueran esperables efectos desfavorables en la competencia en el mercado eléctrico. Para ello, el artículo 4 de la propuesta recoge, entre los informes que deben ser valorados previamente al pronunciamiento por el Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital, un informe de la CNMC en relación con el impacto derivado del cierre de la instalación sobre la competencia y los precios mayoristas en el mercado de la electricidad.

c) Análisis de las cargas administrativas.

Se produce un aumento de las cargas administrativas derivado de los nuevos trámites que establece el procedimiento de solicitud de cierre del artículo 3 del proyecto.

Artículo	Obligaciones	Tipo de carga	Población	Coste unitario	Coste total
3.2.c)	Plan técnico de desmantelamiento de la instalación	4	4	4	16
3.2.d)	Información contable individualizada de la instalación de los últimos 3 ejercicios.	4	4	4	16
3.2.e)	Plan económico estimativo del cierre de la instalación	4	4	4	16
TOTAL					48



El impacto en las cargas administrativas es poco significativo, habida cuenta del número reducido de solicitudes de cierre que se estima que se puedan presentar.

d) Impacto presupuestario

La norma no tiene impacto presupuestario.