



PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA TARIFA FIJA UNITARIA RELATIVA A LA PRESTACIÓN PATRIMONIAL MEDIANTE LA QUE SE FINANCIA EL SERVICIO DE LA EMPRESA NACIONAL DE RESIDUOS RADIATIVOS, S.A., S.M.E. (ENRESA) A LAS CENTRALES NUCLEARES EN EXPLOTACIÓN

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO)	Fecha	25-10-2019
Título de la norma	Proyecto de real decreto por el que se modifica la tarifa fija unitaria relativa a la prestación patrimonial mediante la que se financia el servicio de la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A., S.M.E. (Enresa) a las centrales nucleares en explotación.		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Modificación de la tarifa fija unitaria relativa a la prestación patrimonial que los titulares de las centrales nucleares en explotación abonarán a Enresa, según lo establecido en la disposición adicional sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, declarada vigente por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y destinada a financiar los costes de gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos generados en las centrales nucleares en explotación, así como su desmantelamiento y clausura. Dicha tarifa fija unitaria es uno de los elementos empleados en el cálculo de la cuota a ingresar por dicha prestación.		
Objetivos que se persiguen	El objetivo del proyecto de real decreto es actualizar la prestación patrimonial que financia el servicio de Enresa a las centrales nucleares en explotación, mediante la actualización de uno de los elementos empleados para su cálculo, al objeto de: <ul style="list-style-type: none">• Adaptarla a las estimaciones económicas de costes futuros elaboradas por Enresa.• Adaptarla al nuevo escenario de vida previsto para las centrales nucleares según el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), actualmente en tramitación.• Evitar déficits de financiación y aplicar el principio de “quien contamina paga”.		

Principales alternativas consideradas	<ul style="list-style-type: none">• <u>Mantenimiento del estado de las cosas</u>: Se descarta, puesto que, por un lado, se incumpliría el principio de “quien contamina paga” y, por otro, conllevaría el mantenimiento y sucesivo aumento del déficit de financiación existente.• <u>Norma de rango reglamentario</u>: Si bien la tarifa fija unitaria que se pretende modificar está establecida en una norma con rango de ley (la disposición adicional sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico), dicha disposición establece, en el segundo párrafo de su apartado 9.Quinto que los tipos de gravamen y elementos pueden ser revisados por el Gobierno mediante real decreto, en base a una memoria económico-financiera, por lo que cabe su actualización por real decreto.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Real Decreto
Estructura de la Norma	Consta de un preámbulo, un artículo único y dos disposiciones finales.
Informes recabados	<p>Tal como se señala en el apartado anterior, el contenido de este proyecto de real decreto se basa en una memoria económico-financiera actualizada del coste de las actividades contempladas en el Plan General de Residuos Radiactivos.</p> <p>Adicionalmente, el borrador de esta norma requerirá del informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica, que recabará los informes pertinentes de otros Ministerios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, según lo indicado en el punto III.3.b) de esta memoria.</p> <p>Asimismo, se recabará el informe de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos (CDGAE).</p>
Trámite de consulta pública previa	Con carácter previo a la elaboración del texto, se ha sustanciado una consulta pública previa a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica, conforme a lo establecido en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, según lo indicado en el punto III.3.a) de esta memoria.
Trámite de audiencia	Esta propuesta será publicada en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y publicitada mediante Anuncio en el Boletín Oficial del Estado, según se indica en el punto III.3.e) de esta memoria. La propuesta será sometida a trámite de audiencia a interesados, según se establece en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en las condiciones que se especifican en los puntos III.3.c) y d) de esta memoria.
Trámite de Información Pública	Esta propuesta será publicada en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica, y publicitada mediante Anuncio en el Boletín Oficial del Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, según lo que se indica en el punto III.3.e) de esta memoria.

ANÁLISIS DE IMPACTOS		
Adecuación al orden de competencias	¿Cuál es el título competencial prevalente?	Artículo 149.1.25ª de la Constitución Española.
Impacto Económico y Presupuestario	Efectos sobre la economía en general	No significativo
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input 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. <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. <input checked="" 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 checked="" type="checkbox"/> No afecta a los Presupuestos.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	<input type="checkbox"/> Negativo. <input checked="" type="checkbox"/> Nulo. <input type="checkbox"/> Positivo.
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Este real decreto no tiene impacto alguno ni en la infancia ni en la familia.	
OTRAS CONSIDERACIONES		



INDICE

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

- 1. Motivación**
- 2. Objetivo**
- 3. Alternativas**

II. PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

III. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

- 1. Contenido**
- 2. Análisis jurídico**
- 3. Descripción de la tramitación**

IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS

- 1. Consideraciones generales**
- 2. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias**
- 3. Impacto económico y presupuestario**
- 4. Impacto por razón de género**
- 5. Otros impactos**

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. Motivación

a) Causas de la propuesta

El artículo 38 bis de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, establece que la gestión de los residuos radiactivos, incluido el combustible nuclear gastado, y el desmantelamiento y clausura de las instalaciones nucleares, constituye un servicio público esencial que se reserva a la titularidad del Estado, de conformidad con el artículo 128.2 de la Constitución Española. En este mismo artículo se encomienda a la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A., S.M.E., (Enresa), la gestión de este servicio público, de acuerdo con el Plan General de Residuos Radiactivos (PGRR) aprobado por el Gobierno.

Adicionalmente, la disposición adicional sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, relativa al Fondo para la financiación de las actividades del PGRR, declarada vigente por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, establece en su apartado 9 un sistema de cuatro tasas por los servicios prestados por Enresa. En aplicación de lo anterior, desde el 1 de enero de 2010, fecha de entrada en vigor de la Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario, cuya disposición final novena modificó la señalada disposición adicional sexta de la Ley 54/1997, el referido Fondo para la financiación de las actividades del PGRR se ha venido nutriendo de estas cuatro tasas.

Por otra parte, de acuerdo con la modificación de la disposición adicional primera de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, operada por la disposición final undécima de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la mencionada tasa, como contraprestación recibida por los servicios prestados por Enresa, ha pasado a tener la naturaleza jurídica de prestación patrimonial de carácter público no tributario.

El apartado 9.Segundo de la referida disposición adicional sexta de la Ley 54/1997 regula la prestación patrimonial mediante la que se financian los servicios de gestión de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos procedentes de las centrales nucleares que estaban en explotación en el 1 de enero de 2010, el desmantelamiento y clausura de dichas instalaciones, las asignaciones destinadas a los municipios afectados por centrales nucleares o instalaciones de almacenamiento de combustible nuclear gastado o residuos radiactivos, y los tributos que se devenguen en relación con las actividades de almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos.

Esta prestación es satisfecha por los titulares de las centrales nucleares durante su explotación y su cuota es el resultado de multiplicar la energía nucleoelectrónica bruta generada por cada central (base

imponible) por una tarifa fija unitaria y por un coeficiente corrector dependiente del tipo de reactor y de la potencia bruta de la central.

Asimismo, el apartado 9.Quinto de la disposición adicional sexta de la Ley 54/1997 establece que *“los tipos de gravamen y elementos tributarios para la determinación de la cuota de estas tasas podrán ser revisados por el Gobierno mediante Real Decreto, en base a una memoria económico-financiera actualizada del coste de las actividades correspondientes contempladas en el Plan General de Residuos Radiactivos”*, lo que habilita la modificación del valor de la referida tarifa fija unitaria por real decreto.

No obstante, la referida tarifa fija unitaria no ha sido revisada desde el 1 de enero de 2010, si bien las estimaciones de costes futuros elaboradas por Enresa han experimentado desde entonces importantes modificaciones. Hay que tener en cuenta que, a partir de la revisión de dichas estimaciones de costes y del valor actual del Fondo para la financiación de actividades del PGRR, se calcula la recaudación que es necesario efectuar para financiar los servicios proporcionados por Enresa.

En este sentido, cabe indicar que, en los diez años transcurridos desde el cálculo del valor vigente de la tasa, se han producido cambios significativos que afectan al cálculo de los costes futuros, como ampliaciones de plazos, en previsiones temporales, o inclusión de nuevas actividades no previstas anteriormente, como vigilancia de emplazamientos. Asimismo, este tiempo ha permitido tener un mejor conocimiento de los costes, dada la experiencia adquirida durante, por ejemplo, la ejecución del desmantelamiento de la central nuclear José Cabrera, o de los procesos de licenciamiento de los Almacenes Temporales Individualizados (ATI) que ha sido necesario construir en los emplazamientos de algunas centrales nucleares, ante la inminente saturación de sus piscinas de combustible nuclear gastado, así como del proceso de licenciamiento del Almacén Temporal Centralizado (ATC) de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos del alta actividad, cuya construcción se contempla en el vigente PGRR.

Por otro lado, el periodo de explotación de las centrales nucleares establece, tanto el periodo de recaudación de la prestación como la energía total bruta a generar, que determina la base imponible global. Si bien cuando se establecieron las referidas tasas, el periodo de explotación de las centrales nucleares considerado fue de 40 años, en la actualidad, el borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), remitido a la Comisión Europea en febrero de 2019 y actualmente en tramitación, establece las previsiones sobre la contribución de la energía nuclear al mix energético, y prevé un cierre ordenado y escalonado del parque nuclear español. De acuerdo con este Plan, los propietarios de las centrales nucleares españolas y Enresa han firmado un Protocolo de intenciones en el que se establece un calendario de cierre ordenado de las plantas en el horizonte temporal 2025-2035, en base al cual se llevará a cabo la revisión del PGRR. Este calendario supone una ampliación del

periodo de explotación de las centrales nucleares en relación con el escenario considerado en el vigente PGRR.

Procede, por tanto, efectuar la revisión de la tarifa fija unitaria, como principal elemento que determina el cálculo de la cuota relativa a esta prestación patrimonial, para tener en cuenta, tanto las variaciones en las estimaciones de costes futuros como la ampliación del periodo de explotación de las centrales nucleares.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, es decir, la revisión de la estimación de costes futuros y el nuevo escenario temporal previsto, en cumplimiento del apartado 9.Quinto de la disposición adicional sexta de la Ley 54/1997, Enresa ha remitido a la Secretaría de Estado de Energía una memoria económico-financiera, que tiene como documento de referencia el Estudio económico-financiero actualizado del coste de las actividades contempladas en el 6º PGRR, remitido en junio de 2019 a dicha Secretaría de Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 del Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos.

En dicha memoria económico-financiera, los costes considerados en el medio plazo son los correspondientes al presupuesto actualizado de Enresa para el periodo 2019-2023, y la estimación de los costes a largo plazo se realiza, bien en función de extrapolaciones de datos actuales (gestión de residuos radiactivos de media y baja actividad y muy baja actividad, gastos en I+D, coste de estructura), o bien de estimaciones propias basadas en estudios específicos realizados por Enresa (relativas al Almacén Temporal Centralizado (ATC) de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos del alta actividad, al Almacenamiento Geológico Profundo (AGP) para la gestión definitiva de los residuos radiactivos, y al desmantelamiento de centrales nucleares).

A partir de dichas estimaciones, se concluye que debe modificarse la tarifa fija unitaria, a aplicar a partir del 1 de enero de 2020, pasando de los 0,669 céntimos de €/kWh (6,69 €/MWh) actuales, a 0,798 céntimos de €/kWh (7,98 €/MWh).

b) Colectivos o personas afectadas por la situación y a las que la norma va dirigida

El colectivo afectado por este proyecto de real decreto es el de las empresas titulares de las centrales nucleares en explotación, que son los contribuyentes de la prestación patrimonial mediante la que se financia el servicio de Enresa, en virtud de lo indicado en el apartado 9.Segundo.d) de la disposición adicional sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

c) Interés público que se ve afectado por la situación y en qué sentido

El interés público que justifica la tramitación de este proyecto de real decreto es el de tratar de garantizar que el Fondo para la financiación de las actividades del PGRR, que gestiona Enresa, pueda

disponer en el futuro de los recursos económicos necesarios para hacer frente a los costes que supone llevar a cabo la gestión segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos resultantes del funcionamiento de las centrales nucleares actualmente en explotación, así como su desmantelamiento.

Información complementaria sobre esta cuestión se detalla en el apartado IV.1, dedicado a “Consideraciones generales”.

d) Oportunidad de la propuesta

El cálculo de la nueva tarifa fija unitaria se basa en un escenario de referencia que, a su vez, está basado en el escenario de vida previsto para las centrales nucleares según el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), actualmente en tramitación. Dada la tramitación requerida para aprobar dicho Plan, así como para la próxima revisión del PGRR, y teniendo en cuenta el déficit actualmente existente en el Fondo para la financiación de las actividades del PGRR se considera conveniente actualizar la tarifa fija unitaria con el fin de evitar que dicho déficit se incremente.

2. Objetivo

El objetivo de la norma es actualizar la tarifa fija unitaria a que se refiere el apartado 9.Segundo.e) de la disposición adicional sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, al objeto de adaptar la recaudación prevista a la revisión de costes que realice Enresa y al nuevo escenario previsto de explotación de las centrales nucleares. La tarifa fija unitaria se emplea en el cálculo de la cuota a ingresar que, a su vez, depende de la base imponible (energía nucleoelectrónica bruta generada por una central nuclear en un mes natural), y un coeficiente corrector dependiente de la potencia bruta de la central y del tipo de central.

3. Alternativas

a) Mantenimiento del estado de las cosas

La alternativa de mantenimiento del estado actual de las cosas no es acorde con las actuales estimaciones de costes futuros elaboradas con Enresa y supondría el mantenimiento y sucesivo aumento del déficit de financiación actualmente existente.

En este sentido, cabe recordar que en el *“Informe de Fiscalización de la gestión realizada por la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, S.A. del Fondo para la financiación de las actividades del Plan General de Residuos Radiactivos, ejercicios 2010 y 2011”*, aprobado por el Tribunal de Cuentas en enero de 2015, entre otras recomendaciones, se incluye la de que *“En la regulación del Fondo para la financiación de las actividades del Plan General de Residuos Radiactivos (PGRR) deberían incluirse*

disposiciones que obliguen a revisar anualmente los elementos tributarios de las dos tasas que recaen sobre las empresas titulares de las centrales nucleares (CCNN) en función de las necesidades de financiación futura resultantes de las actualizaciones económico-financieras de las previsiones contenidas en los PGRR comunicadas por la Empresa Nacional de Residuos Radioactivos, S.A. (ENRESA) al Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR); con ello se garantizaría que las dotaciones anuales al Fondo se distribuyeran a lo largo del periodo que resta de vida útil de las CCNN con arreglo a principios y normas de contabilidad generalmente aceptados.”

Asimismo, en otra recomendación de este Tribunal se señala que *“Para adecuar los recursos acumulados en el Fondo a las proyecciones de costes futuros que deberá afrontar ENRESA tras el cierre de las CCNN en explotación, podría plantearse, como una medida alternativa al incremento de la cuantía de las tasas que recaen sobre las empresas titulares de las CCNN, ...”*

b) Norma de rango reglamentario

El rango adecuado para esta norma es el real decreto, puesto que, si bien la tarifa fija unitaria que se pretende modificar está establecida en una norma con rango de ley (la disposición adicional sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico), dicha disposición establece, en el segundo párrafo de su apartado 9.Quinto que los tipos de gravamen y elementos pueden ser revisados por el Gobierno mediante real decreto, en base a una memoria económico-financiera actualizada del coste de las actividades correspondientes contempladas en el PGRR.

II. PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del artículo 2.1.a).2º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, el proyecto de real decreto ha sido elaborado de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

Cumple con los principios de necesidad y eficacia, ya que se pretende actualizar la tarifa fija unitaria una vez que Enresa ha estimado los costes futuros y que se conoce el nuevo escenario de vida de las centrales nucleares establecido en el PNIEC. Asimismo, cumple con los principios de proporcionalidad y eficiencia.

En cuanto a la seguridad jurídica, ésta se ve reforzada con la adopción de este real decreto, dado que es coherente con lo dispuesto en la disposición adicional sexta.

Finalmente, atendiendo al principio de transparencia, el proyecto de real decreto, habiendo sido sometido al trámite de consulta pública previa establecido en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, va a ser a su vez publicado en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica, previo anuncio en el Boletín Oficial del Estado, y se va a dar audiencia a los interesados, dando cumplimiento al artículo 26.6 de la citada Ley.

III. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. Contenido

El proyecto de real decreto consta de un preámbulo, un artículo único, y dos disposiciones finales.

El artículo único “Revisión de la tarifa fija unitaria relativa a la prestación patrimonial mediante la que se financia el servicio de Enresa a las centrales nucleares en explotación” modifica la tarifa fija unitaria relativa a esta prestación patrimonial (valor “T” establecido en el apartado 9.Segundo.e) de la disposición adicional sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico), que se emplea, junto con la base imponible definida en dicha disposición (energía nucleoelectrónica bruta generada por una central nuclear en un mes natural) y un coeficiente corrector en función de la potencia bruta de las centrales nucleares, para la determinación de la cuota a ingresar.

La disposición final primera “Título competencial” señala el artículo de la Constitución Española que atribuye competencias al Estado y en base al cual se ampara para efectuar esta regulación, que es el artículo 149.1.25ª, por el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre régimen minero y energético.

Por último, la disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma.

2. Análisis jurídico

a) Relación con las normas de rango superior

La propuesta normativa modifica la tarifa fija unitaria que se emplea para el cálculo de la cuota relativa a una de las prestaciones reguladas en una norma con rango de ley (disposición adicional sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico), y su modificación por real decreto tiene su fundamento legal en la propia Ley 54/1997, que establece la posibilidad de modificación por real decreto.

b) Coherencia con el resto del ordenamiento jurídico

La norma actualiza la tarifa fija unitaria en base a una memoria económico-financiera elaborada por Enresa, dando cumplimiento a lo dispuesto en el 2º párrafo del apartado 9.Quinto de la disposición adicional sexta de la Ley 54/1997.

c) Normas que se derogan

La propuesta normativa no supone derogación de norma alguna.

3. Descripción de la tramitación

Se tiene previsto que la elaboración de este proyecto de real decreto cuente con un grado de participación y consultas muy amplio, por lo que se ha sometido al trámite de consulta pública previo a la elaboración del texto, establecido en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y asimismo se someterá a la información pública y audiencia a interesados al que se refiere el artículo 26.6. de la citada Ley 50/1997.

a) Consulta pública previa

En cumplimiento del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha efectuado una consulta pública previa a la elaboración del proyecto de real decreto, a través del portal web del Ministerio para la Transición Ecológica, para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas. La consulta pública se inició el 31 de julio de 2019 e inicialmente se concedió un plazo de un mes para la remisión de observaciones, plazo que fue posteriormente ampliado, a petición de uno de los interesados, fijándose el 14 de septiembre de 2019 como la fecha fin de remisión de observaciones.

Como resultado de este trámite, se han recibido observaciones de Endesa y del Comité de Energía Nuclear, que agrupa a las empresas explotadoras de las centrales nucleares. En términos generales, trataron sobre los mismos aspectos, que se resumen a continuación:

- Se considera que la prestación patrimonial mediante la que se financia el servicio de Enresa a las centrales nucleares (por lo tanto, la tarifa fija unitaria que se pretende revisar) debe calcularse tomando en consideración los costes de los servicios que Enresa presta a cada una de las centrales, desagregando el cálculo por central y diferenciándolo de los costes que se financian mediante la prestación patrimonial relativa a la tarifa eléctrica.
- Asimismo, se expone que la revisión de la tarifa fija unitaria debería realizarse con posterioridad a la aprobación del 7º PGRR y que, si bien desde la aprobación del 6º PGRR (el actualmente vigente),

en el año 2006, se han producido aumentos significativos de costes, muchos de estos no deberían sufragarse con cargo a la prestación patrimonial relativa a las centrales nucleares en explotación, ya sea porque son debidos a retrasos motivados por razones político-administrativas, ya sea porque se refieren a costes asociados a centrales nucleares que cesaron su explotación con anterioridad al 1 de enero de 2010 (por tanto no obligadas al pago de dicha prestación) o que no se han previsto durante su explotación.

- Por otra parte, se subraya la necesidad o conveniencia de que la revisión de la tarifa fija unitaria vaya acompañada de una revisión de los impuestos de las diferentes administraciones (estatal y autonómica) para evitar duplicidades y minimizar la carga tributaria, proponiendo la supresión del impuesto sobre la producción de combustible nuclear gastado introducido por la Ley 15/2012.
- Finalmente, se señala que los propietarios de las centrales nucleares deberían ser consultados previamente a la toma de decisiones que afecten a su explotación, y se demanda una mayor transparencia en las estimaciones de costes, en los costes incurridos y en la gestión del Fondo de Enresa.

b) Informes y dictámenes

En la tramitación del proyecto de real decreto se tiene previsto solicitar, conforme al artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, informe a la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica, la cual solicitará informe a los Ministerios que estime oportuno.

c) Participación de los agentes y sectores representativos de intereses

El proyecto de real decreto será sometido al trámite de audiencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que se notificará a las siguientes entidades:

- Compañías eléctricas propietarias de las centrales nucleares.
- Comité de Energía Nuclear, asociación que agrupa a las referidas compañías eléctricas.
- Enresa, como empresa prestadora del servicio financiado por la prestación.

d) Participación de las Comunidades Autónomas y asociaciones de Entidades Locales

Dado el objeto de este real decreto, en su tramitación no se dará participación ni a las Comunidades Autónomas ni a las Entidades Locales, por carecer de competencias ni tener relación con la materia a la que se refiere este real decreto.

e) Trámite de información pública

El proyecto de real decreto será sometido a trámite de información pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para lo cual será publicado en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica. Este trámite será publicitado mediante Anuncio en el Boletín Oficial del Estado.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Consideraciones generales

La financiación en España de los costes de la gestión de los residuos radiactivos y el combustible nuclear gastado generado por las centrales nucleares, así como el desmantelamiento de estas instalaciones se ha ido modificando a lo largo del tiempo, evolucionando desde una situación inicial en la que de estos costes se hacía cargo el consumidor de electricidad, a través del pago de una cuota en la tarifa eléctrica, hacia la internalización progresiva de estos costes, con la correspondiente implantación del principio de “quien contamina paga”. En esta evolución han tenido lugar las etapas que a continuación se exponen:

Primera etapa, financiación desde el 21 de enero de 1983 hasta el 31 de marzo de 2005: entre estas dos fechas, la financiación de la gestión de los residuos radiactivos, el combustible nuclear gastado y el desmantelamiento y clausura de las centrales nucleares se llevaba a cabo mediante la aplicación de una cuota porcentual sobre toda la recaudación por venta de energía eléctrica. Asimismo, mediante la disposición adicional sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, por la que se regula el Fondo para la financiación de las actividades del Plan General de Residuos Radiactivos que gestiona Enresa, se conceptuaron como costes de diversificación y seguridad de abastecimiento las cantidades procedentes de la cuota sobre la tarifa eléctrica. Es decir, durante estos años, los titulares de las centrales nucleares no se hacían cargo de esta financiación, sino que eran los consumidores de electricidad.

Segunda etapa, financiación desde el 1 de abril de 2005 al 31 de diciembre de 2009: en el artículo vigésimo quinto del RD Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, se modificó la referida disposición adicional sexta definiendo un nuevo sistema de financiación, en el que los titulares de las centrales nucleares debían financiar anticipadamente, durante la vida operativa de las plantas, los costes en que se debía incurrir en el futuro para la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos, así como su desmantelamiento, atribuibles a la explotación de dichas instalaciones desde el 1 de abril de 2005. A estos efectos, Enresa facturaba a los titulares de las centrales nucleares las cantidades que resultaban de multiplicar los kWh brutos generados por cada una de ellas en cada mes natural por un valor unitario específico para cada central expresado en céntimos de euro, que se establecía mediante

real decreto. No obstante, los costes futuros de la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos generados por las centrales nucleares antes de dicha fecha continuaban siendo financiados a través de una cuota sobre la tarifa eléctrica, así como el desmantelamiento y clausura en la parte correspondiente.

Tercera etapa, financiación a partir del 1 de enero de 2010: la disposición final novena de la Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario, modificó la Ley 25/1964, sobre Energía Nuclear, y la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico. Por lo que se refiere a la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, modificó su disposición adicional sexta, estableciendo, en su apartado 9, una serie de tasas por los servicios prestados por Enresa, una de las cuales, que es a la que se refiere este proyecto de real decreto, se destina a la financiación de la gestión de los residuos radiactivos y del combustible nuclear gastado generados en las centrales nucleares en explotación, con independencia de la fecha de su generación, así como los correspondientes a su desmantelamiento y clausura.

Como se puede observar por lo anteriormente expuesto, a partir de la segunda etapa se ha ido implantando la aplicación del principio de “quien contamina paga”, principio rector que se consagraría por la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.

En conclusión, el interés público que justifica la tramitación de este proyecto de real decreto se basa en que, teniendo en cuenta el desfase temporal existente entre los ingresos a percibir por Enresa y los costes futuros a financiar por esta empresa (cabe recordar que en la memoria económico-financiera presentada por Enresa se contempla un horizonte temporal en el que se prevén costes hasta el año 2100), la Administración —sin perjuicio de las incertidumbres existentes en relación con el coste futuro de la gestión de las residuos radiactivos y el combustible nuclear gastado generado por las centrales nucleares—, debe tratar de garantizar que la recaudación de Enresa sea lo más ajustada posible a la previsión de costes futuros y a evitar un eventual déficit futuro de financiación de estos costes.

2. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

a) Identificación del título competencial prevalente

Este proyecto de real decreto se sustenta en el título competencial recogido en el artículo 149.1.25ª de la Constitución Española, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre bases del régimen minero y energético.

b) Análisis de las cuestiones competenciales más relevantes

La regulación de la energía nuclear parte de la competencia estatal exclusiva sobre bases del régimen minero y energético, recogida en el artículo 149.1.25ª de la Constitución.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha tratado de precisar el alcance de este título competencial a través de sus pronunciamientos sobre esta materia. En cualquier caso, para el examen de la doctrina constitucional distinguimos la referida al alcance de la competencia normativa básica y la que versa sobre las funciones ejecutivas del Estado.

Con carácter general, la potestad estatal para establecer normas básicas sobre régimen energético se encuentra sometida a la doctrina general sobre las bases estatales, que diferencia su vertiente formal y material. No obstante, el Tribunal Constitucional parece haber introducido modulaciones a esta doctrina en relación con el sector energético que van dirigidas a legitimar una extensión del alcance de las bases estatales justificadas en la trascendencia económica de este sector.

En la materia concreta de instalaciones nucleares y radiactivas, la STC 14/2004, FJ 13, de 12 de febrero, mantiene que *“Desde la perspectiva que aquí interesa, el análisis pormenorizado del amplio régimen autorizador regulado en dicho Real Decreto 1836/1999 pone de manifiesto que la relación entre el sistema de producción de energía nuclear o radiactiva, el transporte de sus residuos y el almacenamiento de los mismos, se configura de modo abierto en todo el territorio nacional, no sometándose a limitación territorial de carácter intracomunitario o de otro alcance, de acuerdo con las exigencias de un mercado Único que hemos declarado en nuestra jurisprudencia (STC 24/1983, de 6 de abril, F. 6)”*.

En materia de instalaciones nucleares, las competencias ejecutivas (otorgamiento de las autorizaciones) corresponden a la Administración Central del Estado, a través del Ministerio para la Transición Ecológica, en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear.

La Ley 25/1964 constituye el marco legal que establece los principios y requisitos básicos en seguridad nuclear de estas instalaciones, mientras que la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, consagra a este Organismo como la única autoridad competente en España en dicha materia, quien ha venido desarrollando y regulando la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares por medio de distintas Instrucciones del Consejo, que tienen carácter vinculante.

Esta concreción legal de la distribución de competencias ejecutivas en la materia ha sido pacíficamente aceptada y no ha suscitado controversias competenciales.

c) Análisis de la participación autonómica y local en la elaboración del proyecto normativo

En la tramitación de este proyecto de real decreto no se dará participación ni a las Comunidades Autónomas ni a las Entidades Locales, por carecer de competencias ni tener relación con la materia a la que se refiere este real decreto.

3. Impacto económico y presupuestario

a) Impacto económico general

Este real decreto no tiene impacto económico en la economía española en general, si bien sí tendrá impacto en el precio de producción de la electricidad en las centrales nucleares, aunque teniendo en cuenta el sistema de fijación de precios en el mercado eléctrico español, no es de prever ningún efecto sobre los precios de la electricidad, la competitividad o el empleo.

En todo caso, cabe indicar que, tal como se ha señalado en el último párrafo del apartado IV.1, no actualizar esta tarifa fija unitaria podría tener impacto en la economía española en el futuro, dado que el déficit actualmente existente se vería incrementado.

b) Efectos sobre la competencia en el mercado

Este real decreto no tendrá ningún impacto significativo sobre la competencia en el mercado.

c) Análisis de cargas administrativas

Este real decreto no generará nuevas cargas administrativas en las empresas explotadoras de las centrales nucleares.

d) Impacto presupuestario

- Impacto en los Presupuestos Generales del Estado

La aplicación de este real decreto no supone impacto alguno en los Presupuestos Generales del Estado.

- Impacto en las Comunidades Autónomas o Entidades Locales

La aplicación de este real decreto no tiene impacto presupuestario alguno para los Entes Locales o para las Comunidades Autónomas.

4. Impacto por razón de género

A los efectos de lo previsto en el apartado 3.f) del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se señala que el proyecto tiene un impacto de género nulo, en la medida en que su contenido no incluye ningún tipo de medida que pueda atentar contra la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

5. Otros impactos

- Impacto en la familia

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, se considera que el proyecto de real decreto no tiene impacto en la renta disponible de las familias.

- Impacto en la infancia y en la adolescencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, no se considera que el proyecto de real decreto tenga impacto alguno en la infancia y en la adolescencia.