

SESIÓN DE PLENO N° 1274

(24 de mayo de 2013)

VOTO PARTICULAR

Voto particular que formula la **consejera D^a Cristina Narbona Ruiz** en virtud del Artículo 34.5 del Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), en relación con la solicitud del Ministerio de Industria, Energía y Turismo remitida al CSN el 16 de mayo de 2013 requiriendo informe al Consejo sobre la solicitud de Nuclenor S.A. de determinación de una nueva fecha para poder solicitar una renovación de la autorización de explotación de la central nuclear Santa María de Garoña por un periodo de un año, en el que la central se mantenga sin operar a potencia.

La consejera Narbona

EXPONE

- 1) Que la catástrofe nuclear de Fukushima puso de manifiesto en 2011 la importancia de la independencia, el rigor y el respeto a las buenas prácticas de los organismos reguladores como garantes de la seguridad nuclear y radiológica. Así, la Comisión Parlamentaria Independiente de Investigación del accidente de Fukushima concluyó, en su informe de 641 páginas (remitido al Gobierno de Japón en julio de 2012), que el accidente nuclear fue un "desastre causado por errores humanos". El informe concluye, taxativamente, que el accidente fue consecuencia de la complicidad entre el gobierno, las agencias de regulación y el operador Tepco, y de una falta de dirección de esas mismas instancias. Así, asume literalmente que se traicionó el derecho de Japón a ser protegido de accidentes nucleares. En sus conclusiones, el informe también reconoce que los fallos regulatorios y de supervisión fueron de tal gravedad, que la catástrofe de Fukushima hubiera podido producirse incluso en ausencia de cualquier desastre natural. Asimismo, la propia Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA), en el *Integrated Regulatory Review Service* (IRRS o "Servicio Integrado de Examen de la Situación Reguladora", en castellano) realizado a Japón entre el 25 y el 30 de junio de 2007 advirtió sobre la existencia de problemas y puntos de mejora en relación con la regulación y la supervisión de la seguridad nuclear y radiológica.

- 2) Que, teniendo en cuenta el asunto que motiva este voto particular, cabe señalar que el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR) establece, en su artículo 5, que “la renovación de las autorizaciones se tramitará mediante el mismo procedimiento por el que fueron concedidas, adjuntando la actualización de los documentos que la fundamentan o, en su caso, la documentación que para cada autorización se determine. En los casos de renovación de autorizaciones de instalaciones nucleares, el informe del Consejo de Seguridad Nuclear deberá ser remitido al Ministerio de Industria, Energía y Turismo al menos un mes antes de la fecha de caducidad de la autorización vigente”.

- 3) Que el Servicio Integrado de Examen de la Situación Reguladora del Organismo Internacional de la Energía Atómica (IRRS), realizado a España en 2008, describió y reconoció, tras su examen, que “existen requisitos para la oportuna presentación de solicitudes para la renovación o corrección de autorizaciones. La autorización de explotación para centrales nucleares se concede por períodos de 10 años, tal como aparece en la propia Licencia de Explotación (LE), que establece que, para ser renovada, debe presentarse una Revisión Periódica de la Seguridad (RPS), en los términos dispuestos por el CSN, por medio de una Instrucción Técnica Complementaria. La solicitud de renovación debe presentarse un año antes del vencimiento del período de validez. El RINR determina cuándo debe presentar el CSN su Informe al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (un mes antes de la fecha tope). Existen guías de seguridad que establecen el contenido y el alcance detallados de estas revisiones. Los procedimientos internos del CSN especifican la revisión y la evaluación así como el plazo concedido para la evaluación requerida”.

- 4) Que, en consecuencia, la independencia, el rigor y el respeto a las buenas prácticas de los organismos reguladores, de acuerdo a las recomendaciones del OIEA, deben fortalecerse al máximo (como primera importante lección aprendida tras Fukushima). Este principio exige, además, nuevas normas y renovados controles acordes con la posibilidad, por remota que sea, de que sucedan fenómenos externos extremos, no contemplados en las bases de diseño de los reactores actuales. La propia Comisión Europea y el Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENSREG), en su Comunicación remitida al Consejo y al Parlamento Europeo el pasado 4 de octubre de 2012, subrayan la crucial importancia que tienen las guías, las misiones y las recomendaciones del OIEA para la seguridad de las instalaciones nucleares.

- 5) Que el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) dispone de un marco normativo (Ley de Energía Nuclear, Estatuto y Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas, entre otras) y de un conjunto de buenas prácticas adoptadas por el CSN durante los últimos años, que garantizan adecuadamente la independencia y el rigor imprescindibles para cumplir con la misión del organismo regulador en el contexto

actual. Este buen quehacer del CSN es posible gracias a la profesionalidad del trabajo del cuerpo técnico del organismo regulador, y así ha sido reconocido por la Comisión Europea tras recibir el texto del Plan de Acción Nacional redactado por el cuerpo técnico del CSN (como resultado de las pruebas de resistencia realizadas a los reactores españoles entre 2011 y 2012) y remitido al Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENSREG) y al Congreso de los Diputados en diciembre de 2012.

- 6) Que, en el contexto hasta aquí descrito, el CSN recibió, el 16 de mayo de 2013, una solicitud del Ministerio de Industria, Energía y Turismo requiriendo informe al Consejo de Seguridad Nuclear sobre una solicitud de Nuclenor S.A. de determinación de una nueva fecha para poder solicitar una renovación de la autorización de explotación de la central nuclear Santa María de Garoña por un periodo de un año, en el que la central se mantenga sin operar a potencia. Dicha solicitud supone:
- a. Que el CSN se pronuncie sobre una modificación de la Orden IET/1453/2012, de 29 de junio, y que lo haga con toda urgencia (ya que el Ministerio indica que desea poder cambiar el punto tres de la misma antes del 1 de junio de 2013).
 - b. Que esta urgencia, según el propio Ministerio, se debe al deseo del mismo de permitir a Nuclenor S.A. que solicite, antes del 6 de junio, una renovación de su autorización de explotación de Garoña por un año, sin operar a potencia.
 - c. Que si Nuclenor S.A. se acoge a esta nueva fecha, en los términos que establezca una nueva orden ministerial para solicitar dicha renovación, el Ministerio trasladará al CSN la correspondiente petición de informe preceptivo para conceder a la instalación una nueva autorización de explotación por un año, sin operar a potencia, siempre con anterioridad a la fecha en la que expira la actual autorización de explotación de la central nuclear de Garoña.
- 7) Que el 31 de agosto de 2012 el Pleno del CSN informó al Ministerio de Industria, Energía y Turismo que la fecha del 6 de septiembre de 2012 fue establecida como límite para presentar la solicitud de una nueva autorización de explotación con objeto de garantizar que el CSN dispusiese del tiempo necesario para poder llevar a cabo con garantías la evaluación de las condiciones de seguridad nuclear de la central, las cuales el titular debía demostrar documentalmente junto con la presentación de la solicitud. Esa fecha, el 6 de septiembre de 2012, ya implicaba un inusual periodo de tiempo menor que el año normalmente requerido por el CSN para la renovación de una autorización de explotación. Adicionalmente, de acuerdo a los informes técnicos de la Dirección de Seguridad Nuclear (DSN), una reducción adicional de este plazo,

necesario para llevar a cabo la revisión, evaluación, e inspecciones que procedan, afectaría negativamente al rigor y a la profundidad de la revisión del CSN.

- 8) Que el 6 de septiembre de 2012 Nuclenor no presentó ninguna solicitud de renovación de licencia, por lo que expiró el plazo legal para solicitarla.
- 9) Que el 12 de septiembre de 2012 el Pleno del CSN acordó emitir una Instrucción Técnica Complementaria (ITC) por la que le requirió a Nuclenor presentar los Documentos Oficiales de Explotación (DOE) asociados a la declaración de cese definitivo de la explotación de la central. Adicionalmente, con fecha de 28 de diciembre, Nuclenor comunicó al Ministerio de Industria, Energía y Turismo su intención de cesar con carácter definitivo la explotación de la central. Como consecuencia, el 3 de enero de 2013 el CSN recibió la solicitud de informe preceptivo sobre el cese de explotación de la central nuclear Santa María de Garoña.
- 10) Que a fecha de 24 de mayo de 2013, cuando se ha producido esta votación en el Pleno del CSN, está en marcha y en vigor el procedimiento de declaración de cese definitivo de explotación de Garoña hasta tal punto de que ya ha sido redactado por el cuerpo técnico del CSN y entregado a los miembros del Pleno, para su estudio, el informe relativo a la declaración de cese de explotación de la central nuclear Santa María de Garoña, siendo inminente su remisión al Ministerio de Industria, Energía y Turismo – en cualquier caso, antes del 6 de junio de 2013, tal y como establece la Orden IET/1453/2012, de 29 de junio. La redacción de este informe ha supuesto la inversión de más de 3.000 horas de trabajo de los técnicos del CSN.

En consecuencia, la consejera

ARGUMENTA

- 1) Que la petición de Nuclenor, ateniéndonos al plazo de 6 de junio de 2013 indicado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo como fecha límite para disponer de la solicitud de renovación de la autorización de explotación de la central nuclear Santa María de Garoña, imposibilita al CSN para cumplir los plazos y los procedimientos de acuerdo a lo establecido en el RINR, en la normativa concordante y a las buenas prácticas aplicadas y desarrolladas por este organismo regulador durante los últimos años –así reconocidas por el Servicio Integrado de Examen de la Situación Reguladora del Organismo Internacional de la Energía Atómica (IRRS), realizado a España en 2008 y también por la propia Comisión Europea y el Grupo Europeo de Reguladores de Seguridad Nuclear (ENSREG).

- 2) Que ni el Ministerio ni Nuclenor justifican con precisión la finalidad concreta de esta solicitud, entendiendo que no se solicita para cumplir con el objetivo de la central nuclear, es decir, producir energía eléctrica de manera segura. De acuerdo con el escrito del Ministerio, se solicita informe del CSN para proceder a la modificación de la Orden IET/1453/2012, de 29 de junio, con el único fin de ganar tiempo para poder preparar otra solicitud de renovación de licencia de explotación de la central nuclear Santa María de Garoña durante el año que estaría en vigor la renovación de la autorización de explotación. El CSN, como consecuencia de lo anteriormente descrito, ha recibido una inédita solicitud de autorización de explotación de una central nuclear para que esté en situación de parada (sin operar a potencia) y por el período de un año. Cabe señalar que desde la década de los años '90 las autorizaciones de renovación de licencia las informa el CSN por un período de 10 años.
- 3) Que la petición del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, en los términos en los que se ha formulado y en los tiempos en los que se ha cursado, ha obligado a someter al cuerpo técnico del CSN a una presión inaceptable, llegando a celebrarse cuatro reuniones del pleno en una semana, para analizar numerosos informes técnicos y jurídicos requeridos con una urgencia (tanto para su redacción como para su análisis y estudio por parte de los consejeros) que esta consejera considera del todo injustificada.
- 4) Que esta consejera no puede compartir el informe favorable que ha sido aprobado por la mayoría del pleno, ya que considera que:
 - a. El CSN no debe, en ningún caso, ser instrumentalizado por el Gobierno para alcanzar objetivos que son consecuencia de una negociación en curso entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y diferentes empresas del sector eléctrico (como públicamente ha reconocido el ministro Soria en numerosas entrevistas publicadas en diversos medios de comunicación). Esta evidencia atenta contra la independencia del organismo regulador, cuya única misión es la de garantizar la seguridad nuclear y radiológica, de acuerdo a la normativa vigente y a las buenas prácticas.
 - b. La decisión adoptada por la mayoría del pleno del CSN supone reducir al mínimo los plazos y las condiciones de revisión, evaluación e inspección del CSN para examinar las solicitudes de renovación de autorizaciones de explotación.
 - c. La decisión adoptada por la mayoría del pleno del CSN establece un proceso inédito y *ad hoc*, para ampliar la operación de una central nuclear, no para generar electricidad, sino para permanecer en "parada fría" y por el plazo de un año, con el objetivo, se entiende, de facilitar una alternativa legal para que

el titular pueda presentar, más adelante, una solicitud de renovación de la autorización de explotación hasta 2019. La vía para cursar una solicitud de renovación por un período más allá de 2019 queda cerrada, tal y como reconocen los propios informes técnicos del CSN, al obligar al titular a presentar una nueva solicitud de autorización tres años antes de la fecha de concesión, junto con la documentación y los requisitos legales exigibles, entre los que destacan la previsible declaración de impacto ambiental y el programa de pruebas prenucleares y nucleares.

- d. Esta decisión del pleno del CSN sienta un precedente que genera incertidumbres sobre la aplicación en el futuro de criterios y de buenas prácticas en próximas solicitudes de renovación de autorizaciones de explotación de reactores nucleares.
- 5) Que, de acuerdo al informe de la subdirección de Asesoría Jurídica del CSN de 23 de mayo de 2013 (que forma parte del expediente), “cualquier interpretación que se haga del ordenamiento jurídico, y, también, en consecuencia del artículo 5.1 del RINR, el organismo regulador siempre deberá tender al mejor cumplimiento de la seguridad nuclear y radiológica, que es el principio básico que regula la competencia del Consejo y el que justifica su existencia y el basamento o motivo de toda la normativa del sector, debiendo rechazarse aquellas interpretaciones que restrinjan esa misión”. En consecuencia, la decisión adoptada por la mayoría del pleno, a juicio de esta consejera, se ajusta al mínimo cumplimiento de la legalidad, pero no al principio básico del mejor cumplimiento de la seguridad nuclear y radiológica.
 - 6) Que los procesos y los procedimientos ya establecidos y practicados para las renovaciones de autorizaciones de licencia de explotación de centrales nucleares son inherentes y consustanciales a las garantías de seguridad, ya que la seguridad requiere de una visión integral e integrada de la misma.
 - 7) Que, en consecuencia, las prácticas reguladoras aprobadas por el Pleno del CSN han de estar en consonancia no sólo con la normativa vigente sino, también, con las buenas prácticas nacionales e internacionales en materia reguladora, especialmente ante una solicitud de renovación de licencia de explotación para un reactor nuclear de más de 40 años de antigüedad, que aún no ha incorporado las Instrucciones Técnicas Complementarias (ITCs) emanadas de las pruebas de resistencia tras el accidente de Fukushima en marzo de 2011 y que tampoco está implementando –por encontrarse dentro del proceso de declaración de cese definitivo de explotación- el Plan de Acción Nacional remitido por el CSN a la Comisión Europea en diciembre de 2012. Asimismo, sigue pendiente la ampliación de estudios e inspecciones a la vasija de Garoña, tras la detección en julio de 2012 de defectos aparentemente similares a los identificados en la vasija de la central nuclear belga de Döel 3.

En consecuencia, y por lo anteriormente descrito, la consejera Narbona formula lo siguiente:

PROPUESTA DE ACTUACIÓN ALTERNATIVA

- 1) Que de acuerdo al informe de 20 de mayo de 2013 de la subdirección de Asesoría Jurídica del CSN (que forma parte del expediente), no hay ningún obstáculo legal que impida al Ministerio de Industria, Energía y Turismo conceder, previo informe de seguridad favorable del CSN (que establecería las nuevas condiciones de seguridad de la planta) una nueva autorización de explotación a la central nuclear (si así lo solicitara el titular de Santa María de Garoña) tras haberse declarado el cese de explotación definitiva (artículo 28 del RINR).
- 2) Que, puesto que Nuclenor puede legalmente solicitar una nueva autorización de explotación de la instalación, tras producirse el próximo 6 de julio de 2013 el cese de explotación definitiva, se entiende que, a fecha de 24 de mayo de 2013, el día en el que se ha producido la votación en el seno del pleno del CSN, a tan sólo 8 días hábiles para que el Consejo eleve al Ministerio de Industria, Energía y Turismo su informe preceptivo de cese de explotación (antes del 6 de junio de 2013), esta sería la vía más segura, más recomendable y más plausible para que el titular solicite una nueva autorización de explotación. De esta manera, el organismo regulador tenderá al mejor cumplimiento de la seguridad nuclear y radiológica, que es el principio básico que regula la competencia del CSN y el que justifica su misión, su credibilidad, su reputación (a nivel nacional e internacional) y su razón de ser.

En Madrid, a 27 de mayo de 2013



Cristina Narbona Ruiz
Consejera