

EXPLICACION DE VOTO DEL PRESIDENTE, FERNANDO MARTI SCHARFHAUSEN, LA VICEPRESIDENTA, ROSARIO VELASCO GARCIA, Y LOS CONSEJEROS, ANTONIO GURGUI FERRER Y FERNANDO CASTELLÓ BORONAT, DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR, SOBRE EL PUNTO II.1 DEL ORDEN DEL DIA DEL PLENO 1.323 EN LA VOTACION CELEBRADA EL 30 DE JULIO DE 2014, RELATIVO A LA C.N. SANTA MARIA DE GAROÑA: REQUISITOS ADICIONALES EN RELACION A LA SOLICITUD DE RENOVACION DE LA AUTORIZACION DE EXPLOTACION.

Madrid 31 de Julio de 2014

La presente explicación de voto se realiza de acuerdo con el artículo 35.3 del R.D. 1440/2010, de 5 de noviembre por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), en el que se determina que, en relación con las actas de reuniones de Pleno celebradas, *“figurarán en el acta, a solicitud de los respectivos miembros, el voto contrario al acuerdo adoptado, la abstención y los motivos que los justifiquen o el sentido del voto favorable...”*.

La reunión del Pleno del CSN núm. 1323, tenía como punto II.1 del orden del día la Instrucción Técnica Complementaria sobre la documentación y los requisitos adicionales asociados a la solicitud de renovación de la autorización de explotación de la C.N. Santa María de Garoña (SMG). Se ha fundamentado el voto favorable en el mencionado punto del orden del día sobre los argumentos y justificaciones que se presentan a continuación.

La central nuclear de Santa María de Garoña dispone de autorización de explotación y se encuentra en situación de cese de explotación desde el día 6 de julio de 2013, tal y como se establece en la orden IET/1302/2013 de 5 de julio, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

El artículo 28.1 del Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas (en adelante, RINR), modificado por el RD 102/2014 de 21 de febrero, ofrece al titular la posibilidad de solicitar la renovación de la autorización de explotación dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha en que surta efectos la declaración de cese, cuando dicho cese de actividad se haya producido por razones que no sean de seguridad nuclear o protección radiológica.

En virtud de este artículo, el titular de esta central ha solicitado la renovación de la autorización de explotación al Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR).

El CSN ha recibido del Ministerio la solicitud de informe preceptivo con fecha 2 de junio de 2014. La solicitud viene acompañada de la documentación que fue exigida mediante orden IET/145/2012 de 29 de junio, que autorizaba la explotación de la central hasta el día 6 de julio de 2013, y en la cual se contemplaba la documentación que debería acompañar a una solicitud de renovación de la autorización.

La función reguladora en España para la concesión de las autorizaciones en materia de seguridad nuclear y protección radiológica es desarrollada por varias autoridades:

- El Gobierno se ocupa de la política energética, así como de dictar normativa reglamentaria de obligado cumplimiento.
- El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio es el departamento de la Administración General del Estado competente en materia de energía nuclear, correspondiéndole conceder las distintas autorizaciones relativas a las instalaciones nucleares, sujetas a los informes preceptivos y vinculantes del Consejo de Seguridad Nuclear, tal y como se define en el artículo 2.b) de la Ley de creación del CSN.
- El Consejo de Seguridad Nuclear es el único organismo competente del Estado en materia de seguridad nuclear y de protección radiológica, siendo un ente de Derecho Público independiente de la Administración General del Estado.

Desde el punto de vista de la regulación, el artículo 28.1 del Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas define que el procedimiento a seguir para esta renovación *“... será el establecido para solicitar una renovación de la autorización de explotación, adjuntando la documentación o requisitos adicionales que se determinen en cada caso, teniendo en cuenta la situación concreta de la instalación, los avances científicos y tecnológicos, la normativa aplicable y la experiencia operativa propia y ajena acumulada durante el periodo de explotación de la instalación, así como otros aspectos relevantes para la seguridad...”*.

La práctica habitual del CSN se recoge en sus procedimientos internos de trabajo. Así, tiene definida y establecida la sistemática para la elaboración de su dictamen técnico desde la recepción de la documentación y el desarrollo del proceso de evaluación de las solicitudes (PG.IV.01 “Informes preceptivos a la Administración en relación con las instalaciones nucleares y radiactivas del ciclo del combustible”, PG.IV.08 “Evaluación de centrales nucleares”), incluida la renovación de la autorización de explotación. En el proceso de evaluación de las renovaciones de las autorizaciones de explotación un documento de referencia es la Guía de Seguridad del CSN GS-1.10 “Revisiones periódicas de la seguridad de las centrales nucleares”.

Conforme a los procedimientos internos del CSN, el proceso de evaluación se inicia con la verificación de la calidad de la documentación, previa al proceso de evaluación de detalle. Resultado de esta evaluación de la calidad de la documentación presentada es la identificación de información adicional que puede considerarse necesaria.

Como resultado de este proceso previo y de acuerdo con lo establecido en el artículo 28.1 del RINR, la Dirección técnica de Seguridad Nuclear ha propuesto al Pleno la emisión de la ITC objeto del punto II.1 del orden del día de la reunión del Pleno num. 1323.

En relación con dicho punto del orden del día que se ha sometido a la consideración del Pleno, los firmantes argumentan y consideran lo siguiente:

Primero.- El requerimiento de información adicional a la presentada por el titular en su petición de renovación del permiso de explotación es un mero acto de trámite procedimental que se enmarca dentro de la facultad que al CSN le otorga el, ya citado art. 28.1 del RINR, en su actual redacción: *“El procedimiento a seguir en este caso será el establecido para solicitar una renovación de la autorización de explotación, adjuntando la actualización de los correspondientes documentos, a lo que se añadirá la documentación o requisitos adicionales que se determinen en cada caso.”*

En el caso específico de la solicitud presentada por el titular de la CN de Santa María de Garoña, el CSN ha identificado documentación y requisitos adicionales que se acuerda en este Pleno para que sean remitidas al titular mediante Instrucción Técnica Complementaria. Esta documentación y requisitos adicionales se han identificado fundamentalmente a partir de: (i) la revisión de la calidad y completitud de la documentación que acompaña a la solicitud del titular, (ii) la valoración del alcance de la citada documentación, (iii) requerimientos realizados a otras centrales en relación con las pruebas de resistencia europeas y de situaciones de pérdida de grandes áreas, que no le fueron requeridas a esta central por encontrarse en situación de cese de explotación.

Posteriormente, cuando se disponga de la documentación e información suficiente, se iniciará el proceso de evaluación técnica de detalle durante el cual se analizará la solicitud, a la luz de la toda la regulación y normativa aplicable. Dentro del proceso de evaluación, se podrán programar inspecciones con objeto de verificar los datos y demás información aportada por el titular, se podrá solicitar información adicional y podrán convocarse reuniones para aclarar los temas que surjan.

Los miembros del Pleno firmantes consideran que el conjunto de los requisitos adicionales exigidos por el acuerdo aprobado constituyen un elevado nivel de exigencia de cara a lo que debe ser el objetivo único y último del CSN: velar por la seguridad nuclear y la protección radiológica. Todo ello, con independencia de que, en fases más avanzadas del análisis técnico, se evidencie la necesidad de hacer nuevos requerimientos, para lo cual el CSN está habilitado.

Este exigente paquete de requerimientos, que ahora se solicita, es compatible con cualquier posicionamiento que en el momento procedimental adecuado, el regulador adopte en relación con los aspectos de seguridad incluidos en la solicitud, entre ellos, el plazo de vigencia de una eventual nueva autorización y teniendo en cuenta que al CSN le compete exclusivamente fijar las condiciones de seguridad nuclear y protección radiológica y que al MINETUR dictar el acto administrativo, en el que se determine el plazo de la licencia.

La independencia del organismo regulador sólo se puede llevar a la práctica cuando en la toma de decisiones, el Consejo es claro en su labor correguladora con el Ministerio y sus actos se refieren de manera exclusiva al ámbito de sus competencias: la seguridad nuclear y la protección radiológica.

Dicha independencia también debe preservarse de opiniones políticas, económicas o de coyuntura social o mediática que no deben influir en la toma de decisiones del regulador nuclear que, en base a criterios técnicos y procedimientos establecidos y según la normativa vigente debe ejercer sus competencias sin prejuicios, suposiciones previas, juicios de valor, criterios ideológicos o políticos, o juicio de intenciones de otros agentes implicados en el proceso.

Una vez finalizado el proceso de evaluación técnica, sobre la base de las conclusiones alcanzadas, el Pleno podrá emitir su dictamen salvaguardando la seguridad nuclear y la protección radiológica. En el caso de un dictamen favorable, serán establecidos los límites y condiciones de la autorización para la explotación de la central.

Segundo.- Los miembros del Pleno firmantes estiman que, condicionar este previsto y necesario paso procedimental a la adopción de un posicionamiento concreto en materia de plazos para la licencia es inadecuado y supone introducir retrasos y dilaciones absolutamente innecesarios en el procedimiento, en la medida en que los requerimientos de la ITC son independientes de dicho plazo.

Tercero.- En el caso que nos ocupa y, en estrecha relación con lo anterior, es determinante que el proceso de licenciamiento, en el marco regulatorio español, está participado por competencias que corresponden a dos reguladores, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y el Consejo de Seguridad Nuclear; siendo éste último el competente de modo exclusivo y excluyente en materia de seguridad nuclear y el primero en dictar las resoluciones administrativas.

La decisión última respecto al plazo de renovación de la licencia de SMG corresponde, sin ninguna duda, al MINETUR, si bien sometiéndose a la opinión vinculante del CSN respecto de los condicionantes e implicaciones que para la seguridad nuclear tenga la fijación de un plazo determinado u otro, y muy difícilmente puede anticiparse la opinión del CSN respecto a esto último (para fijar los límites y condiciones para operar a largo plazo) en un momento procedimental en el que se trata simplemente de recabar información adicional para una correcta evaluación.

No se puede confundir el acuerdo adoptado, motivo de esta explicación de voto, que requiere información adicional al titular, con el pronunciamiento final del Pleno o, en todo caso, sobre su posicionamiento sobre asuntos que tienen relación con el proceso de licenciamiento pero que no están en el ámbito de este requerimiento y que, sin duda, tendrán que contemplarse en otro momento del proceso, por lo que apreciaciones como que el procedimiento de emisión de informe del CSN sobre la renovación de la licencia de SMG se esté tramitando con demasiada "rapidez" insinuando "precipitación" están fuera de lugar teniendo en cuenta el alcance del asunto tratado y votado: requerimientos de información adicional. Precisamente sería rápido y precipitado y, podría generar inseguridad jurídica, anticipar debates que están fuera del alcance de la decisión adoptada y sobre los que no se han requerido informes técnicos que junto a los resultados de la evaluación deben aportarnos suficiente base para dichos debates. Cuanto menos no antes de disponer de toda la información que ahora requerimos.

La actuación del CSN en esta primera fase del trámite procedimental responde a un plan de actuación racional y estructurado, consensuado entre las Direcciones Técnicas y el Pleno, que tiene por objeto permitir la evaluación de la solicitud con la diligencia exigible al organismo regulador, pero contando en cada momento con la información y el tiempo necesarios para la evaluación técnica y el debate interno sobre los aspectos de seguridad de la solicitud.

Cuarto.- El asunto que nos ocupa, como ya se ha explicitado anteriormente, es solicitar más información al titular, en ningún caso corresponde en este momento manifestar criterios sobre la temporalidad de la autorización solicitada y revisar o mantener la práctica regulatoria que tiene relación con dicha temporalidad. No lo es desde el punto

de vista regulatorio ni siquiera jurídicamente adecuado hacerlo al encontrarnos en un momento del procedimiento en el que, como ya se ha dicho, se ha analizado la documentación aportada, no se descartan requerimientos posteriores y aún se debe elaborar la Guía de Evaluación y proceder a la evaluación de detalle.

Es decir, estamos en la fase de conocer la calidad de la documentación aportada y si esa documentación contiene todos los elementos necesarios para poder determinar si la central, en el caso de volver a operar, es segura.

La buena práctica regulatoria es, también, respetar los procedimientos y los tiempos que conllevan los tramites de esos procedimientos, así como ceñirse a las cuestiones que son realmente la competencia del organismo, y no introducir elementos de debate, que siendo importantes, no se corresponden con el trámite en el que se está, ni justificar la introducción de asuntos como la temporalidad, en este momento, y menos con argumentos como los de enviar un mensaje nítido desde el primer día, con hipotéticas justificaciones de criterios económicos perseguidos por el titular, que este Consejo desconoce y que en ningún caso son competencia del mismo.

Quinto.- La Revisión Periódica de Seguridad es uno de los aspectos que el CSN considera para la renovación de una autorización de explotación. Una RPS es un proceso de revisión que complementa la evaluación continua de la seguridad de las centrales nucleares, proporcionando una visión global e integradora de los diferentes aspectos de la seguridad. El conjunto de ambos mecanismos, la evaluación continua de la seguridad nuclear y la revisión periódica, contribuyen a mantener e incrementar los niveles de seguridad de la instalación.

La práctica regulatoria de realizar una RPS como máximo cada diez años se establece en la instrucción del CSN IS-26 "Instrucción sobre requisitos básicos de seguridad nuclear aplicables a las instalaciones nucleares".

Desde el punto de vista administrativo, este requisito establecido por el CSN se recoge en las autorizaciones de explotación como parte del condicionado, para el supuesto de que el titular de la instalación opte por solicitar una nueva autorización de explotación, una vez vencido el plazo que se autoriza. De esta forma, queda ligado el requisito de seguridad con el procedimiento administrativo que otorga la autorización.

Independientemente del periodo por el cual se otorga la autorización, la evaluación técnica del CSN verifica que la central puede seguir operando en perfectas condiciones de seguridad siguiendo las mejores prácticas internacionales.

Prueba de ello fueron los informes emitidos por el CSN en el año 2009 en relación con la renovación de la autorización en aquel momento, a instancias del Minetur:

Con fecha 5 de junio de 2009, el CSN se pronunciaba favorablemente a la renovación de la autorización de explotación de la CN Santa María de Garoña por un plazo de diez años.

El 24 de junio de 2009, el CSN especificaba los límites y condiciones sobre seguridad nuclear y protección radiológica correspondiente a la renovación de la autorización de la central por plazos alternativos de dos, cuatro o seis años.

Tal y como recoge el escrito de remisión del informe preceptivo del CSN al Minetur, de fecha 24 de junio de 2009, los análisis y evaluaciones realizados para la renovación de la autorización de Garoña por diez años, seguían siendo válidos en su totalidad para los plazos de renovación de dos, cuatro o seis años. En cada caso, fueron especificados los límites y condiciones sobre seguridad nuclear y protección radiológica que el Consejo consideraba que se debían imponer. Pues es esto último lo que compete situar al CSN en su función correguladora después de la evaluación, que es única, en función del plazo previsto que lo decidirá el MINETUR.

En este punto, es conveniente recordar que la C.N. de Santa María de Garoña solicitó en su momento la renovación de la autorización para el periodo 2009 a 2019 y que el CSN emitió informe favorable con los límites y condiciones correspondientes y que fue una decisión administrativa motivada por criterios de política energética la que situó el vencimiento de la autorización en julio de 2013. Circunstancias que no tienen nada que ver con el CSN como regulador nuclear han propiciado cambios administrativos y de situación de la central. Y el CSN viene informando y resolviendo las solicitudes que se le presentan con absoluta independencia y con el único objetivo, que además es su competencia exclusiva, la seguridad nuclear.

Sexto: Los miembros del Pleno, firmantes de esta explicación de voto favorable, quieren manifestar de forma clara y rotunda que el proceso en el que se enmarca la resolución adoptada, de requerir requisitos adicionales, y que motiva el presente escrito, no modifica ninguna práctica regulatoria, y es coherente con las recomendaciones de las instituciones internacionales en este sentido como la OIEA. En este contexto es especialmente importante la práctica reguladora de conceder la renovación de las autorizaciones de explotación basada en los resultados de la RPS. En el caso de la regulación española, además, esta práctica generalizada a nivel internacional se complementa con elementos de gran valor por su aportación a la mejora de la seguridad, como es caso de la Normativa de Aplicación Condicionada.

Las recomendaciones de la OIEA sobre prácticas regulatorias no guardan ninguna relación con el acuerdo adoptado de exigir a la CN de SMG requisitos adicionales a los presentados con la solicitud de renovación. Tampoco guarda ninguna relación con la negativa de los firmantes a vincular esta decisión con la toma de posición anticipada respecto al plazo por el que se renovaría, en su caso, la autorización de explotación.

Antes bien, los firmantes se reafirman que no hay nada más garantista para la seguridad nuclear y la protección radiológica que observar un procedimiento administrativo ordenado y reflexivo; donde no se anticipen debates que no corresponden a su oportuno momento y, mucho menos, si se pretende abordar esos debates sin contar todavía con los elementos de juicio adecuados; donde las competencias de los correguladores se respeten y complementen sin injerencias mutuas.

Séptimo: En definitiva, la posición del Pleno, debatida en relación con el requerimiento a la CN de Santa María de Garoña mediante Instrucción Técnica Complementaria de la documentación y los requisitos adicionales asociados a la solicitud de renovación de la autorización de explotación de la central nuclear Santa María de Garoña se realiza conforme a las buenas prácticas que este organismo ha venido desarrollando, siguiendo los procedimientos de actuación que viene aplicando para la renovación de las autorizaciones de explotación del resto de centrales nucleares y teniendo en cuenta la situación de la planta en cese de explotación.

Octavo: Como conclusión, los miembros del Pleno firmantes de esta explicación de voto consideran que el voto favorable está plenamente justificado tanto por el objeto como por el alcance del contenido de la Instrucción Técnica Complementaria que comporta un alto nivel de exigencia, incluso por encima de lo que el momento procesal pudiera requerir.

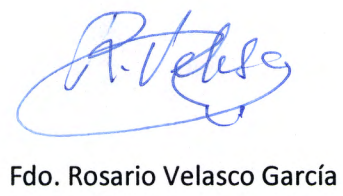
Que no es el momento de introducir, en el proceso abierto como consecuencia de la solicitud de informe requerido por el MINETUR, debates sobre práctica regulatoria, que siendo muy convenientes y necesarios deben producirse en otro momento y que no tienen cabida en el motivo de la resolución adoptada. Y, mucho menos, condicionar la posición favorable o contraria a la resolución adoptada en la necesidad de manifestar o difundir un mensaje sobre cuestiones de práctica regulatoria.

Además, quieren manifestar su más enérgico rechazo a argumentos que partiendo de criterios políticos o económicos (que nunca deben ser ni origen ni justificación de la labor del regulador nuclear) pretenden desprestigiar el trabajo serio y riguroso del CSN en general y en particular de las decisiones del Pleno cuando no se comparte el posicionamiento mayoritario (en este caso de cuatro miembros del Pleno).

El CSN ni es competente, ni debe, ni puede entrar a valorar posibles o hipotéticos planteamientos económico-financieros, ni le deben influir estrategias más o menos explícitas que quedan fuera de su ámbito de actuación. El rigor en su comportamiento es clave por la materia que tiene conferida por ley: la seguridad nuclear y la protección radiológica.



Fdo. Fernando Marti Scharfhausen



Fdo. Rosario Velasco García



Fdo. Antoni Gurguí Ferrer



Fdo. Fernando Castelló Boronat