

SESIÓN DE PLENO Nº 1323

(30 de julio de 2014)

VOTO PARTICULAR DE LA CONSEJERA CRISTINA NARBONA RUIZ

Voto particular que formula la consejera D^a Cristina Narbona Ruiz en virtud del los artículos 26.1 y 34.5 del Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), relativo a la Instrucción Técnica Complementaria (ITC) sobre “Documentación y requisitos adicionales en relación a la solicitud de renovación de la autorización de explotación de la central nuclear Santa María de Garoña”, en respuesta a la documentación presentada por Nuclenor para solicitar una renovación de la autorización de explotación de Garoña hasta el 2 de marzo de 2031 (hasta los 60 años de explotación comercial del reactor), recibida en el CSN el 2 de junio de 2014, procedente de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

La consejera Narbona

EXPONE Y ARGUMENTA

- 1) Que tras diversas modificaciones legales realizadas *ad hoc* (sin contar con la unanimidad del pleno del CSN) para propiciar la ampliación de vida útil del reactor nuclear Santa María de Garoña; tras haber dejado expirar varios plazos legales en 2012 y en 2013 para operar a potencia (debido a negociaciones económicas entre el propietario de Garoña y el Gobierno de España); tras ser multada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con más de 18 millones de euros, por parar unilateralmente, sin permiso, en diciembre de 2012, la compañía explotadora de Garoña, Nuclenor, presentó el 27 de mayo de 2014, ante el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, una nueva solicitud de renovación de su autorización de explotación, comunicada el pasado 2 de junio al Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), con el objetivo de seguir operando dicha central nuclear hasta 2031. Más concretamente, y de

acuerdo a la literalidad de la propia carta de Nuclenor, “la solicitud se realiza para un período que finalizaría el 2 de marzo de 2031, por ser ésta la fecha en la que se cumplirían los 60 años de explotación comercial de la instalación”.

- 2) Que se trata de una solicitud inédita en la historia del CSN, por dos motivos:
 - a. Primero, porque nunca un titular había presentado al CSN una renovación de una autorización de explotación por un período de tiempo superior a los 10 años (Nuclenor pide 17 años más de operación para Garoña), y;
 - b. Segundo, porque nunca un titular había solicitado al CSN operar un reactor nuclear hasta los 60 años de explotación comercial.
- 3) Que la Instrucción Técnica Complementaria (ITC) sobre “Documentación y requisitos adicionales en relación a la solicitud de renovación de la autorización de explotación de la central nuclear Santa María de Garoña”, hoy aprobada por la mayoría del Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), supone la primera comunicación oficial del Consejo a Nuclenor en relación con su solicitud y no va acompañada de ninguna argumentación ni técnica ni jurídica que justifique el escenario que anticipa, que es el siguiente: la disociación entre la evaluación técnica de la seguridad de la planta por parte del CSN por 10 años (el tiempo exigido para la realización de las Revisiones Periódicas de Seguridad –RPS-) y la concesión administrativa, por parte del Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR), de una autorización de explotación por 17 años (hasta 2031). Ello significaría (de no producirse una decisión diferente del pleno antes de informar la renovación) que Nuclenor podría disponer de una autorización para operar la planta hasta 2031 con un análisis de seguridad limitado a 10 años.
- 4) Que desde 1999 los permisos o autorizaciones de explotación concedidos a las centrales nucleares requieren la presentación de una Revisión Periódica de Seguridad (RPS) asociada a la solicitud de un nuevo permiso o autorización de explotación, tal y como reconoce explícitamente (en su Preámbulo) la Guía de Seguridad 1.10 (Rev. 1) del CSN, relativa a las revisiones periódicas de la seguridad de las centrales nucleares. Esta asociación de las Revisiones Periódicas de Seguridad y las autorizaciones de explotación fue el resultado de numerosas y prolongadas deliberaciones del pleno de ese año, tal y como quedó reflejado en las actas de diversos meses de 1999, cuando por vez primera se concedió (precisamente a Garoña) una autorización de explotación por 10 años.
- 5) Que sin que haya mediado ningún debate en profundidad, la mayoría del pleno del CSN acepta tácitamente disociar la RPS (que se realiza cada 10 años) de esta solicitud de renovación de la autorización de explotación de Garoña (hasta

2031, es decir, por 17 años más), contraviniendo así una buena práctica bien consolidada en España en materia de seguridad nuclear y radiológica. Se trata de una decisión que disminuye potencialmente las exigencias reguladoras a favor de la empresa que opera la planta.

- 6) Que esta consejera no aprueba la rapidez con la que se está tramitando este expediente de solicitud de renovación de explotación, ya que en la actualidad Garoña se encuentra bajo una orden ministerial de cese de explotación, por lo que no hay ningún plazo ni técnico ni legal en el horizonte que obligue al CSN a tomar decisiones con celeridad, máxime habiendo permanecido la central, por decisión unilateral de Nuclenor, parada durante más de año y medio (desde diciembre de 2012).
- 7) Que el informe elaborado (a petición del pleno) por el director técnico de la Dirección Técnica de Seguridad Nuclear, titulado “Impacto en la seguridad de una central nuclear en caso de una renovación de la autorización por un periodo de tiempo superior a 10 años” (entregado a todos los miembros del pleno del CSN para sus deliberaciones el pasado 2 de julio) argumenta lo siguiente: “en 1995 [tras el accidente de Vandellós I, en 1989], el CSN decidió modificar el régimen de concesión de autorizaciones, definiendo un sistema en el que la concesión de los permisos de explotación se subordinaba a la realización de una revisión profunda (Revisión Periódica de Seguridad –RPS-) de los aspectos más relevantes para la seguridad de la planta. El objetivo final de esta práctica no es otro que aumentar el nivel de seguridad de las instalaciones”. Pues bien, esta práctica de vincular las RPS a las autorizaciones de explotación, cada 10 años, parece querer ser alterada por el pleno del CSN, de forma tácita, sin que exista ningún argumento técnico que así lo recomiende.
- 8) Que el Servicio Integrado de Examen de la Situación Reguladora (IRRS) del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), realizado a España en 2008, describió y reconoció que “la autorización de explotación para centrales nucleares se concede [En España] 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 (ITC)”. La ITC hoy aprobada por la mayoría del pleno supondría la ruptura con esta buena práctica reconocida por el OIEA, en el supuesto de que finalmente el CSN informase favorablemente una renovación de Garoña hasta 2031.
- 9) Que de acuerdo al informe de la subdirección de Asesoría Jurídica del CSN, entregado al pleno del Consejo el 23 de mayo de 2013, “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”.

- 10) Que esta consejera no puede aceptar, sin mayor debate, iniciar la evaluación de una solicitud de autorización de explotación por 17 años (hasta 2031) para operar un reactor nuclear hasta los 60 años de explotación comercial, algo inédito en la historia de la seguridad nuclear y radiológica de España. Ello no es ni prudente ni responsable, ya que no introduce nuevas garantías ni existe ningún motivo técnicamente justificado, en materia de seguridad, para propiciar un cambio en el tiempo por el que se conceden las autorizaciones de explotación en España (10 años). El CSN no debería, a juicio de esta consejera, atender a un interés meramente económico de la empresa titular de Garoña, tal y como reconoce la empresa en la solicitud remitida al CSN, que dice textualmente lo siguiente: “un marco temporal de explotación de estas características proporcionaría la estabilidad y certidumbre necesaria para acometer las inversiones para la explotación segura y fiable de la instalación”.
- 11) Que esta consejera, en consecuencia, no aprueba que los intereses económicos de Nuclenor se antepongan al respeto a las buenas prácticas bien consolidadas. La renovación de una autorización por 10 años ha sido desde 1999 el marco temporal de explotación que, de forma estable, ha venido proporcionando certidumbre para que los titulares acometieran las inversiones necesarias, en materia de seguridad, en todos los reactores nucleares de nuestro país.
- 12) Que al aceptar tácitamente el inicio del expediente de la solicitud cursada por Nuclenor, tal y como ha sido planteada (solicitando operar la instalación hasta 2031), el pleno del CSN está propiciando de hecho la modificación de las condiciones de revisión, evaluación e inspección aplicadas por el CSN desde 1999 para examinar las solicitudes de renovación de autorizaciones de explotación. Se trata de un precedente que genera incertidumbres sobre la aplicación de criterios y de buenas prácticas tanto en esta como en próximas solicitudes de renovación de autorizaciones de explotación de otros reactores nucleares.
- 13) Que desde el punto de vista de la seguridad nuclear y radiológica, la calidad de los procesos de regulación son inherentes y consustanciales a las garantías de seguridad. Por eso, esta consejera no identifica el objetivo general de la mejora de la seguridad nuclear y radiológica en la propuesta de Nuclenor de ser evaluada su solicitud de autorización de explotación de Garoña hasta los 60 años.
- 14) Que si bien el objetivo de Nuclenor es el legítimo beneficio económico que obtendría al alargar el tiempo de explotación de esta instalación, ese objetivo

hay que hacerlo compatible con una mejora de las condiciones de seguridad, especialmente tras las lecciones aprendidas del accidente de Fukushima, donde la actuación del organismo regulador se reveló clave. De hecho, ese accidente nuclear puso de manifiesto en 2011 la importancia de la independencia, del rigor y del 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 remitido al Gobierno de Japón en julio de 2012, que el accidente nuclear de Fukushima fue un "desastre causado por errores humanos". El informe concluye, taxativamente, que la catástrofe fue consecuencia de la complicidad entre el gobierno, las agencias de regulación y el operador TEPCO. Así, en sus conclusiones, el informe reconoce que los fallos regulatorios y de supervisión fueron de tal gravedad, que el accidente de Fukushima hubiera podido producirse incluso en ausencia de cualquier desastre natural.

- 15) Que la seguridad nuclear y radiológica requiere de una visión integral e integrada de la misma. El pleno del CSN, en consecuencia, no debería eludir el debate sobre la disociación del plazo de la RPS y el de la renovación de la autorización de explotación. Igualmente, el CSN tampoco debería incurrir en potenciales riesgos introduciendo modificaciones rápidas y *ad hoc* en prácticas bien asentadas (algo que debería realizarse con prudencia, analizando cuidadosa y detenidamente todas las facetas técnicas y jurídicas de los cambios que se quieren introducir y no por una "vía express").
- 16) Que tanto el proceso de adopción de decisiones del máximo órgano directivo del CSN como los propios requisitos reglamentarios deben ser coherentes para suscitar confianza, credibilidad y buenas prácticas en materia de seguridad nuclear y radiológica (que es exactamente lo que recomiendan tanto el OIEA como la Comisión Europea). Esta consejera cree que esta forma de proceder del pleno no beneficia a la neutralidad, a la independencia y a la credibilidad del organismo regulador (elementos fundamentales del CSN, tal y como reconoce su propio Plan Estratégico 2011-2016).
- 17) Que el CSN no debería, en ningún caso, dejarse instrumentalizar por el Gobierno para alcanzar un objetivo político, como llevar la vida útil de los reactores nucleares españoles a 60 años de antigüedad, que es consecuencia de una negociación entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y diferentes empresas del sector eléctrico (como quedó demostrado en las exigencias incluidas en la carta enviada el pasado 14 de enero de 2014 por Iberdrola Generación Nuclear al ministro Soria).
- 18) Que es un principio básico de la seguridad nuclear y radiológica que la regulación sea estable y predecible. Si para otras centrales se han establecido 10 años para las autorizaciones de explotación, y no existiendo razones importantes, técnicamente argumentadas, para cambiar, este plazo debería

mantenerse para cualquier solicitud de autorización de explotación. Antes de aprobar la ITC hoy presentada al pleno, el Consejo debió haber aclarado tanto a Nuclenor como a la opinión pública este aspecto, dado que se trata de la primera comunicación oficial que el CSN realiza a propósito de la solicitud formulada por el titular Garoña.

En consecuencia, la consejera recomienda la siguiente

PROPUESTA DE ACTUACIÓN ALTERNATIVA

- 1) Tras las recientes modificaciones legales realizadas por el Gobierno en el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiológicas (RINR) no hay ningún inconveniente jurídico para que Garoña solicite una renovación de su autorización de explotación por 10 años y el CSN evalúe su idoneidad, de acuerdo a las buenas prácticas consolidadas en España desde 1999.
- 2) Puesto que Garoña es un reactor gemelo al de Fukushima, que desde 2009 no ha realizado ninguna mejora ni aplicado las Instrucciones Técnicas Complementarias del CSN adaptadas a las pruebas de resistencia que realizó la Comisión Europea en todos los reactores europeos entre 2011 y 2012, y que es uno de los reactores más antiguos de la Unión Europea (con más de 43 años de vida en estos momentos), su solicitud de extensión de vida debería realizarse de acuerdo a los procesos de consulta pública establecidos tanto en el Convenio de Espoo como en la Convención de Aarhus, ambos ratificados por España, cumpliendo así con las garantías de transparencia exigidas a nivel internacional para reactores nucleares envejecidos.
- 3) Adicionalmente, el proceso de examen de la solicitud de renovación de autorización de explotación de Garoña debería llevarse a cabo de acuerdo a lo establecido en la Directiva 2014/87/EURATOM del Consejo de la Unión Europea de 8 de julio de 2014 (publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 25 de julio de 2014). Esta directiva, que establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, considera que “es de suma importancia que la autoridad reguladora competente tenga la capacidad de ejercer sus competencias con imparcialidad, transparencia y libre de cualquier influencia indebida en la toma de decisiones para asegurar un alto nivel de seguridad nuclear. Las decisiones reguladoras y las medidas de ejecución en materia de seguridad nuclear deben basarse en consideraciones técnicas objetivas relacionadas con la seguridad y establecerse sin ninguna influencia externa indebida que pueda comprometer la seguridad, tal como la influencia indebida asociada a cambios en las condiciones políticas, económicas o sociales... Otra lección fundamental derivada del accidente nuclear de

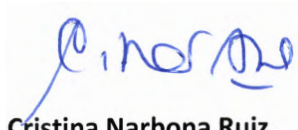
Fukushima es la importancia de una mayor transparencia en asuntos de seguridad nuclear. La transparencia es, además, un medio importante para promover la independencia en la toma de decisiones reguladoras. Por consiguiente, las disposiciones actuales de la Directiva 2009/71/Euratom relativas a la información que debe proporcionarse a la población deben ser más específicas en cuanto al tipo de información que debe ofrecerse. Además, debe darse a la población la oportunidad de participar en las fases pertinentes del proceso de toma de decisiones relacionadas con instalaciones nucleares". En aras de estas reforzadas exigencias de transparencia, el CSN debería aclarar, desde el mismo momento del inicio del proceso de evaluación preliminar de la documentación remitida por Nuclenor, si mantiene o no la práctica consolidada de renovación por 10 años, garantizando así la calidad de la comunicación ante el titular y ante la opinión pública.

- 4) Dado que no hay ningún inconveniente para evaluar la solicitud de renovación de la autorización de explotación de Garoña por 10 años, de acuerdo a lo recomendado en las guías de seguridad del CSN y a la práctica regulatoria vigente, el pleno de este organismo regulador no debería aceptar la disociación de las revisiones periódicas de seguridad del tiempo que duran las autorizaciones de explotación de los reactores nucleares en España (10 años, hasta ahora, en ambos casos), sin un debate previo, transparente y en profundidad, con un pronunciamiento efectivo del Pleno del CSN, que demuestre y argumente con claridad, en su caso, las ventajas y las mejoras que introduciría el Consejo (en materia de seguridad) con la decisión de evaluar técnicamente una planta nuclear por 10 años pero asumiendo que administrativamente podría serle concedida una autorización de explotación para operar hasta 2031, es decir, por 17 años más.
- 5) En síntesis, esta consejera recomienda actuar en el caso de la evaluación de la autorización de explotación de Garoña de acuerdo a las recomendaciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Y, más concretamente, de acuerdo al Requisito 22 ("Estabilidad y coherencia del control reglamentario") del "Marco gubernamental, jurídico y regulador para la seguridad" de los Requisitos de Seguridad Generales (parte 1) del OIEA que asevera lo siguiente:

"El órgano regulador deberá asegurar que el control reglamentario sea estable y coherente... El órgano regulador deberá enfatizar el objetivo general de la mejora constante de la seguridad... también reconocerá los riesgos asociados a hacer modificaciones en prácticas bien asentadas. Se deberán examinar cuidadosamente los eventuales cambios en los requisitos reglamentarios para evaluar las posibles mejoras de la seguridad que se pretenda alcanzar. El órgano regulador también deberá informar y consultar las partes interesadas acerca de la fundamentación de esos cambios propuestos en los

requisitos reglamentarios. El proceso de adopción de decisiones del órgano regulador y los propios requisitos reglamentarios serán coherentes para suscitar confianza entre las partes interesadas”

En Madrid, a 30 de julio de 2014



Cristina Narbona Ruiz

Consejera