

SESIÓN DE PLENO Nº 1372

(3 de febrero de 2016)

VOTO PARTICULAR DE LA CONSEJERA

CRISTINA NARBONA RUIZ

Voto particular que formula la consejera D^a Cristina Narbona Ruiz en virtud de los artículos 26.1 y 34.5 del Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), relativo a los puntos 3, 4, 6 y 7 del orden del día.

En consecuencia, la consejera aclara los motivos de su discrepancia de la mayoría del Pleno y

ARGUMENTA

- 1) Que el 24 de mayo de 2013 esta consejera ya rechazó aceptar la solicitud del Ministerio de Industria, Energía y Turismo requiriendo informe al Consejo sobre la petición de Nuclenor para establecer una nueva fecha para solicitar una renovación de la autorización de explotación de la central nuclear Santa María de Garoña, por un periodo de un año, manteniendo hasta entonces la central sin operar a potencia. La decisión fue tomada con gran celeridad por parte del Pleno, con apenas 7 días hábiles para deliberar, llegando a celebrarse cuatro reuniones del pleno en menos de una semana (desde la recepción de esa extraña solicitud, registrada en el

CSN el 16 de mayo de 2013) 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 consideró del todo injustificada. Esta votación se produjo estando ultimado el proceso de declaración de cese definitivo de explotación de Garoña, hasta tal punto que el cuerpo técnico del CSN ya había redactado y remitido al Pleno del Consejo, para su estudio, el informe relativo a la declaración de cese de explotación de Garoña (la redacción de ese informe supuso la inversión de más de 3.000 horas de trabajo de los técnicos del CSN). A juicio de esta consejera, el único objetivo perseguido por esa petición fue el de ganar tiempo para evitar que Nuclenor tuviera que solicitar una nueva autorización de explotación, permitiendo así que el titular solicitase una renovación de la autorización de explotación en el plazo de un año, después de haberse producido el cese definitivo de explotación de Garoña, materializado el 6 de julio de 2013 (siendo este el estado legal en el que se encuentra actualmente la central). Tal y como anticipó esta consejera, así sucedió finalmente: Garoña consiguió estar legalmente parada un año, sin producir electricidad, tiempo durante el cual preparó su solicitud de renovación de su licencia de explotación.

- 2) Que el 30 de julio de 2013 esta consejera votó en contra de aceptar, en apenas 12 días hábiles, la solicitud del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, remitida al CSN el 11 de julio de 2013, requiriendo informe del organismo regulador sobre un nuevo texto del Proyecto del Real Decreto para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos. Las modificaciones de última hora incluidas en ese Real Decreto no respetaban, a juicio de esta consejera, el Requisito 22 (“Estabilidad y coherencia del control reglamentario”) de los Requisitos de Seguridad Generales del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), e introdujeron cambios *ad hoc* a favor de la empresa Nuclenor en el

Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR), sin mediar ninguna valoración pública global de las implicaciones de esas modificaciones, sintetizadas en tres nuevos supuestos legales inexistentes hasta esa fecha:

- a. Distinguir el cese de explotación de un reactor nuclear “por motivos de seguridad”, del cese por razones “ajenas a la seguridad nuclear y radiológica”.
 - b. Crear de hecho la figura del “cese temporal de explotación”
 - c. Propiciar que se pueda solicitar una renovación de una autorización de explotación que ya ha expirado, en lugar de una nueva autorización, reduciendo así los requisitos exigibles (en particular, el sometimiento a una evaluación de impacto ambiental, tal y como exigen la Directiva 2011/92/UE, del 13 de diciembre de 2011, inicialmente, y la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 16 de abril de 2014, posteriormente).
- 3) Que el 30 de julio de 2014 esta consejera votó en contra de aceptar 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 (60 años de explotación comercial del reactor). Esta consejera consideró (y así lo sigue considerando), que tras diversas modificaciones legales realizadas *ad hoc* 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, por

razones económicas (según argumentó el titular); tras ser multada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con más de 18 millones de euros, por parar voluntaria y unilateralmente, sin permiso, en diciembre de 2012; tras ser requerida por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (y posteriormente, en 2015, obligada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León) la construcción de un sistema de refrigeración para no devolver agua sobrecalentada al Ebro;... el Pleno del CSN tomaba la decisión de aprobar esta ITC, sin aclarar ni debatir en profundidad, ni técnica ni jurídicamente, las implicaciones de la solicitud cursada por Nuclenor, a pesar de que se trata de una circunstancia inédita en la historia del CSN, por dos motivos:

a. Es la primera vez en la historia de la seguridad nuclear española que un titular ha solicitado una renovación de una autorización de explotación de una planta nuclear por un período de tiempo superior a los 10 años, lo que implica la disociación automática de las Revisiones Periódicas de Seguridad (RPS, que se hacen obligatoriamente como máximo cada 10 años, tal y como establece la Instrucción IS-26) con respecto al tiempo de duración de las renovaciones de las autorizaciones de explotación. Se rompería así una buena práctica reconocida internacionalmente por el Servicio Integrado de Examen de la Situación Reguladora (IRRS) del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), asumida desde hace lustros por el cuerpo técnico del CSN y reconocida en sus propias guías de seguridad desde la década de los años 90.

b. Es la primera vez, en la historia de la seguridad nuclear española, que un titular ha solicitado operar un reactor nuclear hasta los 60 años de explotación comercial, con el consiguiente incremento de residuos nucleares que ello conllevaría, entre otras cuestiones, y sin que ni la opinión pública ni esta consejera hayan ni conocido ni participado en

ningún debate técnico y jurídico en profundidad sobre las implicaciones que acarrearía esta decisión, y, en particular, acerca de cuáles serían las ventajas y las mejoras específicas en materia de seguridad nuclear y radiológica que este cambio en las buenas prácticas del CSN (hasta ahora vigentes) traería consigo.

- 4) Que el 26 de noviembre de 2014 esta consejera votó en contra de la retirada transitoria en Garoña de las compuertas entre la piscina de almacenamiento de combustible gastado y la cavidad del reactor y la revisión del Estudio de Seguridad en Parada, además del cumplimiento de diversos requisitos de la ITC emitida el 30 de julio de 2014, porque el Pleno del CSN seguía sin aclarar si estaba aceptando o no evaluar la solicitud cursada por Nuclenor en los términos en los que fue planteada, sin atender la petición de esta consejera, descrita en el punto anterior.

- 5) Que el 4 de febrero de 2015 esta consejera votó en contra de la aprobación del Plan de Inspección de las penetraciones de los accionadores de las barras de control de Garoña al considerar que se seguía avanzando en el proceso de evaluación de la solicitud de renovación de la autorización de explotación de la central nuclear de Garoña, sin atender la petición formulada por esta consejera descrita en el punto 3.

- 6) Que el 4 de noviembre de 2015 esta consejera votó en contra de la aprobación de la Revisión de las Especificaciones Técnicas de Funcionamiento Mejoradas, relativa a la actualización de los límites de presión-temperatura de la vasija del reactor (34Br2) orientado a la vuelta a operación de Garoña hasta 2031, por las razones anteriormente esgrimidas.

- 7) Que, mientras se avanza en la evaluación de la solicitud de autorización de la renovación de explotación de Garoña, la orden ministerial del 6 de julio de 2013, de cese definitivo de explotación de Garoña sigue vigente, siendo ese su *status* legal actual, lo que obliga al CSN a proseguir con las labores de cierre definitivo de la central (para que consiga la autorización de desmantelamiento). Esto es así porque la orden ministerial de cese definitivo de explotación está jurídicamente orientada para preparar la planta para obtener la autorización de desmantelamiento, no para volver a operar a potencia. Es decir, dada la actual situación, por un lado el CSN está obligado a trabajar en el cierre de esta central y, por otro lado, está, en paralelo, evaluando una inédita solicitud de renovación de su autorización de explotación. Prueba de este hecho es la aprobación (en este caso por unanimidad) del Plan de Protección Física de Santa María de Garoña, correspondiente a la vigente situación de cese de explotación, tal y como recoge el acta de la reunión del Pleno del 6 de mayo de 2015.
- 8) Que, por todo lo anterior, esta consejera reitera, una vez más, su petición de que el Pleno delibere en profundidad y decida, cuanto antes, sobre la vigencia o no de la buena práctica que asocia las Revisiones Periódicas de Seguridad (RPS) con el periodo de autorización de explotación (10 años), así como sobre las implicaciones técnicas en materia de seguridad derivadas de operar un reactor nuclear hasta los 60 años de antigüedad. A juicio de esta consejera, el Pleno, en su deber de servicio público, debería explicar cuanto antes a la opinión pública las mejoras y las ventajas técnicas y jurídicas que en materia de seguridad nuclear y radiológica está introduciendo con esta evaluación de Garoña. Hasta que esto no se produzca, esta consejera considera inadecuado proseguir con el proceso fragmentado de evaluación de los requisitos exigidos a Nuclenor en la ITC-

14.01 (emitida el 30 de julio de 2014) y, en consecuencia, vota en contra de aprobar los puntos 3, 4, 6 y 7 del orden del día, relativos a:

- la revisión de las Especificaciones Técnicas de Funcionamiento Mejoradas,
- la propuesta de apreciación favorable parcial (división eléctrica B) de la solicitud de modificación de diseño sobre independencia de sistemas eléctricos (RG-1.75)
- las modificaciones de diseño correspondientes al aislamiento de la contención primaria.
- las modificaciones de diseño sobre protección de equipos relacionados con la seguridad frente a la caída de la cubierta del edificio de turbina tras un incendio.

9) Que, sin embargo, esta consejera ha votado en esta reunión del Pleno a favor de la aprobación de la modificación del condicionado de la resolución de 12 de mayo de 2005, por la que se autoriza la ampliación de las condiciones de utilización del edificio de almacenamiento de material usado (punto 5 del orden del día), al tratarse de una instalación en todo caso necesaria para el eventual futuro desmantelamiento de la central.

10) Que de acuerdo al artículo 12.c) del Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR) la autorización de explotación está orientada a facultar al titular a cargar el combustible nuclear. Podría darse el caso de que una mayoría del Pleno del CSN aprobase en su momento el informe preceptivo sobre la renovación de la autorización de explotación de Garoña sin que se cumplan todos los requisitos establecidos en la ITC-

14.01, ya que la propia ITC establece que varias de sus exigencias sólo serían requeridas antes de la carga de combustible, pero no antes de la renovación de la autorización de explotación. Es decir, se podría dar la paradoja de que la autorización de explotación que emita el CSN esté condicionada a que bajo ningún concepto Nuclenor pueda cargar el combustible nuclear en Garoña, contradiciendo así la naturaleza del artículo 12.c) del RINR. Esta consejera quiere subrayar que la finalidad concreta de cualquier autorización de explotación de un reactor nuclear no es otra más que la de producir energía eléctrica de manera segura.

En consecuencia, esta consejera propone al Pleno la siguiente

PROPUESTA DE ACTUACIÓN ALTERNATIVA

Dado que no hay ningún plazo, ni legal ni técnico, que obligue al CSN a emitir su informe preceptivo en un tiempo determinado, por estar parada la central desde hace más de tres años (desde diciembre de 2012, sin que haya comprometido, en ningún momento la garantía de abastecimiento de electricidad), el Consejo debería posponer los asuntos para toma de decisión sobre Garoña incluidos en el orden del día, hasta:

- a) Que no estén debatidas ni explicadas, ni en el Pleno ni ante la opinión pública, las implicaciones técnicas y jurídicas y las mejoras que en materia de seguridad nuclear y radiológica estaríamos introduciendo, derivadas de autorizar a un reactor nuclear a llegar hasta los 60 años de explotación comercial y con una renovación de más de 10 años de duración. Esta consejera viene formulando reiteradamente la petición de que el Pleno aborde este debate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 del Estatuto del CSN. Tal y como establece el artículo 33 del

Estatuto del Consejo, corresponde al presidente fijar el orden del día de las sesiones del Pleno, teniendo en cuenta las peticiones de los demás miembros del mismo. Esta consejera coincide, además, con lo manifestado por el consejero Fernando Castelló en su voto particular a favor emitido el 26 de noviembre de 2014, en el que afirmaba textualmente que dicho debate “debería haberlo hecho [el Pleno] como cuestión previa cuando se tuvo conocimiento de la petición por parte del Ministerio de Industria, Energía y Turismo”.

- b) Que no estén concluidas todas las mejoras técnicas que permitan a Nuclenor cargar el combustible nuclear, que es, precisamente, para lo que habilita una autorización de explotación, de acuerdo al artículo 12.c) del Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR).

En todo caso, en el supuesto de que se produjera en profundidad el debate señalado en el punto a), si para implantar alguna de las modificaciones requeridas por el CSN para la hipotética carga del combustible, hiciera falta alguna aprobación puntual por tener que intervenir en los sistemas de seguridad disponibles en la situación actual del cese de explotación, esta consejera entendería justificada la elevación a pleno de un informe concreto del Consejo sobre el asunto específico en cuestión. Si no fuera así, esta consejera considera que el Pleno no debe proseguir con esta inédita forma de evaluar la solicitud de renovación de la autorización de explotación cursada por Nuclenor en 2014.

De todo lo anterior se evidencia que esta consejera no está introduciendo “elementos políticos” en la tramitación de la solicitud presentada por Nuclenor ante el MINETUR y remitida al CSN, ya que todos y cada uno de los argumentos que contempla este voto particular se refieren a la calidad

de los procedimientos que garantizan la máxima seguridad nuclear y protección radiológica.

En Madrid, a 5 de febrero de 2015



Cristina Narbona Ruiz

Consejera