



SESIÓN DE PLENO Nº 1284

(30 de julio 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 11 de julio de 2013, requiriendo informe del organismo regulador sobre un nuevo texto del Proyecto y de la memoria del análisis del impacto normativo del Real Decreto para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos, de conformidad con lo establecido en el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La consejera Narbona

EXPONE

- 1) Que el Proyecto de Real Decreto para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos ya fue informado favorablemente por el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) el 24 de abril de 2013. Este proyecto de Real Decreto es una ampliación de la trasposición de una Directiva europea (más concretamente, de la Directiva 2011/70/EURATOM), y fue remitido por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) al CSN, para consulta e información, el pasado 16 de enero, tras más de un año de trabajos conjuntos entre el propio MINETUR, el CSN, ENRESA y otras instituciones. En esa versión del proyecto de Real Decreto remitida al CSN hace siete meses no aparecía ninguna mención a modificaciones del Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR) relacionadas con el cese definitivo de actividad de un reactor nuclear.

- 2) Que las prácticas reguladoras del Pleno del CSN deberían estar en consonancia no sólo con la normativa vigente sino, también, con las buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de procesos reguladores, especialmente ante una modificación del RINR que afectará a todo el parque nuclear español, aunque ha sido claramente suscitada por el caso de un reactor nuclear de más de 40 años de antigüedad (Santa María de Garoña), cuya autorización de explotación por parte de su titular (Nuclenor) expiró el pasado 6 de julio (por no haber renovado su autorización de explotación) y que ya se encuentra (tras la entrada en vigor de una Orden Ministerial) en cese definitivo de explotación.
- 3) Que, en el contexto hasta aquí descrito, el CSN recibió, el 11 de julio de 2013, una solicitud del Ministerio de Industria, Energía y Turismo requiriendo informe al Consejo de Seguridad Nuclear sobre nuevos textos del proyecto y de la memoria del análisis de impacto normativo del Real Decreto para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos de conformidad con lo establecido en el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (un procedimiento de elaboración de los reglamentos que no establece plazos para la entrega del informe ni lo considera vinculante).
- 4) Que los nuevos textos incorporados al Proyecto de Real Decreto para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos impactan sobre la seguridad nuclear y radiológica, ya que crean nuevos supuestos sin apenas estudios ni debates previos en profundidad con el Consejo de Seguridad Nuclear, destacando los siguientes:
 - a. La separación, con efectos jurídicos diferenciados, entre el cese de explotación de un reactor por motivos de seguridad y el cese por razones ajenas a la seguridad nuclear y radiológica
 - b. El cese temporal de explotación
 - c. La renovación de una autorización de explotación que ya ha expirado
- 5) Que, a fecha 30 de julio de 2013, cuando se ha producido esta votación en el Pleno del CSN, está en marcha y en vigor el cese definitivo de explotación de Garoña, cuya finalidad jurídica no es otra más que la de acondicionar adecuadamente el combustible gastado y los residuos radiactivos, bajo estrictas medidas de seguridad, para llegar a la siguiente fase, es decir, la obtención de la autorización de desmantelamiento. En consecuencia, el Consejo de Seguridad Nuclear ya está trabajando sobre el Plan de Actuación 2013-2017, adaptado al cese definitivo de explotación, presentado por Nuclenor al CSN el pasado 2 de julio de 2013. Adicionalmente, ya están en vigor todos los Documentos Oficiales de Cese de Explotación (incluyendo el Manual de Requisitos de Parada y los Documentos Oficiales de Parada, como, por ejemplo, el Reglamento sobre Funcionamiento en Parada).

- 6) Que el Pleno del CSN ya ha aprobado nuevas Instrucciones Técnicas Complementarias (ITCs) en relación con la adaptación de las ITCs post-Fukushima a la situación de cese definitivo de la explotación de Santa María de Garoña.
- 7) Que, de acuerdo al informe de la subdirección de Asesoría Jurídica del CSN de 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”.
- 8) Que, por consiguiente, esta consejera no considera que la decisión adoptada por la mayoría del Pleno, en su reunión de 30 de julio de 2013, se ajuste adecuadamente al principio básico del mejor cumplimiento de la seguridad nuclear y radiológica (en la que los procedimientos reguladores desempeñan un papel crucial, tal y como reconocen el Organismo Internacional de Energía Atómica y la Comisión Europea).

En consecuencia, la consejera

ARGUMENTA

- 1) Que, desde su entrada en vigor, en 1972, hasta ahora, el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR) ha experimentado dos modificaciones significativas (en 1999 y en 2008) sugeridas y lideradas por el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), tras profundos y sosegados estudios relativos a la seguridad nuclear y radiológica.
- 2) Que, en esta ocasión, el RINR se modifica a través de un Proyecto de Real Decreto del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, solicitando informe al CSN de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (un procedimiento de elaboración de los reglamentos que no establece plazos para la entrega del informe ni lo considera vinculante).
- 3) Que el nuevo texto del Proyecto de Real Decreto para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos plantea la primera reforma del Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR) tras el accidente de Fukushima.

- 4) Que, tras su recepción oficial el jueves 11 de julio, en apenas 12 días hábiles, el CSN ha informado, sobre un nuevo texto de Proyecto de Real Decreto que modifica al RINR, con serias implicaciones técnicas y jurídicas para todo el parque nuclear español, lo que supone una mala praxis regulatoria en materia de seguridad nuclear y radiológica de acuerdo a las recomendaciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). El Requisito 22 (“Estabilidad y coherencia del control reglamentario”) del “Marco gubernamental, jurídico y regulador para la seguridad” de los Requisitos de Seguridad Generales del OIEA asevera, precisamente, 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”

- 5) Que la aprobación de este Proyecto de Real Decreto para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos introduce modificaciones en el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR) sin que medie una valoración pública global del estado en el que quedará este Reglamento. La modificación del RINR, un Reglamento fundamental para la seguridad nuclear y radiológica en España, debería haber comportado una evaluación general de los impactos que tendrán las amplias modificaciones introducidas por este nuevo Real Decreto en la seguridad del parque nuclear español.
- 6) Que el nuevo texto de este Proyecto de Real Decreto para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos establece una inédita distinción entre “cese por razones ajenas a las de seguridad nuclear o protección radiológica” y “cese por razones de seguridad nuclear o protección radiológica” sin especificar bajo qué criterios o parámetros se distinguen la una de la otra (introduciendo así incertidumbres reguladoras).
- 7) Que la capacidad económica de los titulares constituye un requisito imprescindible, e indisoluble de la seguridad nuclear y radiológica, cuyos costes se han incrementado significativamente a raíz de la catástrofe de Fukushima. Por lo tanto, las motivaciones económicas para justificar un cese de explotación no deberían, en ningún caso, considerarse ajenas a las garantías de seguridad nuclear y radiológica.

- 8) Que, en cualquier caso, la central nuclear Santa María de Garoña cesó definitivamente su actividad por motivos administrativos, no por razones económicas (como sostiene la Orden Ministerial de cese definitivo de explotación de 5 de julio de 2013), ya que el informe de seguridad del CSN por el que Garoña obtuvo en 2009 autorización del Ministerio de Industria, Energía y Turismo para operar en potencia, abarcaba hasta el 6 de julio de 2013. De esta manera, el cese definitivo de explotación de Garoña se produjo el pasado 6 de julio única y exclusivamente porque expiró su última autorización de explotación para la que el CSN informó positivamente en 2009, sin que el titular (Nuclenor) hubiera renovado dicha autorización en las diferentes ocasiones que tuvo.

- 9) Que la autorización de explotación que permitía operar a Garoña para producir electricidad comenzó en 2009 (informe del CSN de 24 de junio de 2009) y expiró el pasado 6 de julio de 2013. La autorización genérica de explotación del titular, tras una Orden Ministerial de cese definitivo de explotación, está jurídicamente orientada para preparar la planta para la obtención de la autorización de desmantelamiento, no para producir electricidad ni para volver a operar a potencia. Existen dudas jurídicas que esta consejera no considera resueltas sobre qué autorización de explotación estaría renovando Nuclenor si se aprobara este Proyecto de Real Decreto para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos y su consiguiente modificación del Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR). En cualquier caso, no se trataría de una renovación ordinaria (regulada por el artículo 5 del RINR), ya que esta se solicita siempre antes de que expire la autorización de explotación en vigor.

- 10) Que el “cese temporal de explotación” es una figura hasta ahora inexistente en el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (que sólo contempla el cese definitivo de explotación). De crearse esta nueva figura jurídica, esta consejera considera que se provocaría un vacío legal que podría afectar a la seguridad nuclear y radiológica en el parque nuclear español, durante el tiempo en el que una central nuclear podría estar, al mismo tiempo, en cese de explotación (técnica y jurídicamente orientado hacia la obtención de la autorización de desmantelamiento), pero pudiendo solicitar, durante un año, una hipotética “renovación” de una autorización de explotación para generar electricidad. Se trata de dos procesos muy distintos entre sí, y que implicarían regulaciones diferentes desde el punto de vista del Consejo de Seguridad Nuclear, sin que exista un marco normativo adaptado a esta situación.

- 11) Que la Directiva 2011/70/EURATOM señala que los Estados miembros establecerán y mantendrán un marco legislativo, reglamentario y organizativo nacional que preverá, entre otras cuestiones, “medidas para asegurar el cumplimiento que incluyan la suspensión de actividades y la modificación, expiración o revocación de las licencias, junto con requisitos, si ha lugar, para soluciones alternativas que den lugar a una mayor seguridad”. En este caso, las modificaciones del RINR objeto de este voto particular no proporcionan esa “mayor seguridad” exigida por la directiva, que es transpuesta a través del Proyecto de Real Decreto para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos.

- 12) Que esta consejera no puede compartir el informe favorable que ha sido aprobado por la mayoría del Pleno del CSN en su reunión de 30 de julio de 2013 ya que considera 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. Esta consejera no identifica el objetivo general de la mejora de la seguridad nuclear y radiológica en el articulado y en las disposiciones que modifican al RINR mediante este nuevo texto del Proyecto de Real Decreto que es objeto de este voto particular.

- 13) Que esta consejera considera que la seguridad nuclear y radiológica requiere de una visión integral e integrada de la misma. En este caso considera que no se han estudiado y evaluado con suficiente detenimiento los potenciales riesgos asociados a modificaciones en prácticas bien asentadas, ni se han examinado cuidadosamente las implicaciones de los cambios introducidos en el RINR, con el objetivo de evaluar las mejoras de la seguridad que se pretenden alcanzar. El proceso de adopción de decisiones del órgano regulador y los propios requisitos reglamentarios no están siendo coherentes, por lo tanto, para suscitar confianza, credibilidad y buenas prácticas en materia de seguridad nuclear y radiológica (que es lo que recomienda el OIEA).

- 14) Que, en consecuencia, las prácticas reguladoras aprobadas por el Pleno del CSN en su reunión de 30 de julio de 2013 deberían estar en consonancia no sólo con la normativa vigente sino, también, con las buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de procesos reguladores, especialmente ante una modificación del RINR que afectará a todo el parque nuclear español, aunque ha sido claramente suscitada por el caso de un reactor nuclear de más de 40 años de antigüedad (Santa María de Garoña), cuya autorización de explotación por parte de su titular (Nuclenor) expiró el pasado 6 de julio (por no haber renovado su autorización de explotación) y que ya se encuentra (tras la entrada en vigor de una Orden Ministerial) en cese definitivo de explotación.

Por consiguiente, y tras lo anteriormente descrito, la consejera Narbona formula la siguiente

PROPUESTA DE ACTUACIÓN ALTERNATIVA

- 1) Que se revise el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR) de acuerdo a las buenas prácticas reguladoras recomendadas por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), es decir, de manera similar a como se modificó en 1999 y en 2008 -bajo el liderazgo del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) y tras profundos y sosegados estudios y debates relativos a los objetivos de mejora de la seguridad nuclear y radiológica que se pretendan introducir con la modificación.
- 2) Que, de acuerdo al informe de 20 de mayo de 2013 de la subdirección de Asesoría Jurídica del CSN, no hay ningún obstáculo legal que impida al Ministerio de Industria, Energía y Turismo conceder, previo informe de seguridad favorable del CSN, una nueva autorización de explotación al titular de una central nuclear que así lo solicite, tras haberse declarado el cese definitivo de explotación.
- 3) Que, puesto que un titular puede legalmente solicitar una nueva autorización de explotación tras haber recibido la Orden Ministerial de cese definitivo de explotación, se entiende que es innecesaria una reforma del RINR para crear el "cese temporal de explotación", ya que actualmente está abierta una vía muy segura para que un titular de un reactor nuclear solicite una nueva autorización de explotación, cumpliendo con lo establecido en el Capítulo IV del Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR) y con todas aquellas condiciones que exigiera el CSN como, por ejemplo, la documentación o requisitos adicionales que se determinen en cada caso, teniendo en cuenta los avances científicos y tecnológicos, el estado del arte de la normativa aplicable y la experiencia operativa propia y ajena acumulada durante el periodo de explotación de la instalación, así como los aspectos económicos y organizativos con impacto en la seguridad.
- 4) Que, de esta manera, el organismo regulador tendería 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 30 de julio de 2013



Cristina Narbona Ruiz

Consejera