

INFORME DE PROPUESTA DE DECISION SOBRE “LA SOLICITUD DE INFORME PRECEPTIVO SOBRE LA DECLARACION DE CESE DEFINITIVO DE LA CENTRAL NUCLEAR DE SANTA MARIA DE GAROÑA”, PROPIEDAD DE NUCLENOR S.A., REMITIDA POR EL MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y TURISMO CON FECHA 3 DE ENERO DE 2013.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR), a través de su Dirección General de Política Energética y Minas, remitió al Consejo de Seguridad Nuclear, con fecha 3 de enero de 2013, solicitud de informe preceptivo sobre la Declaración del Cese de explotación de la Central Nuclear de Santa María de Garoña, de acuerdo con el artículo 2.b.) de la Ley 15/1980 de Creación del Consejo de Seguridad Nuclear, anexando el escrito de NUCLENOR, S.A., empresa propietaria de la central, de fecha 28 de diciembre de 2012, por el que solicita al MINETUR que *“(...) tenga por comunicada la decisión de NUCLENOR,S.A. de proceder al cese definitivo de la central nuclear de Santa María de Garoña, debido a causas imprevistas, con efectos inmediatos y, en cualquier caso, con anterioridad al 31 de diciembre de 2012 (...)”*.

El Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear deliberó sobre el asunto en sus reuniones nº 1.256 de fecha 10/1/2013, 1.257 de fecha 16/1/2013 y 1.258 de fecha 24/1/2013, requiriendo informes al respecto a la Dirección Técnica de Seguridad Nuclear (DSN), a la Dirección Técnica de Protección Radiológica (DPR) y a la Subdirección de Asesoría Jurídica (SAJ).

La Dirección Técnica de Seguridad Nuclear ha remitido al Pleno del Consejo los siguientes documentos (Anexo I):

- Propuesta de Dictamen Técnico sobre la solicitud remitida por el Ministerio de Industria Energía y Turismo sobre el cese de explotación de C.N. Sta. M^a de Garoña, de fecha 13 de enero de 2013. (CSN/PDT/CNSMG/SMG/130/162).
- Guía de evaluación del Licenciamiento del cese de explotación de CNSMG, de fecha 16/1/2013. (CSN/GEL/CSNSMG/SMG/1301/01).
- Respuesta a solicitud del Pleno sobre el estado de cumplimiento por parte de Nuclenor con las ITC post-Fukushima, de fecha 29 de enero de 2013. (SG/DSN/13/11).
- Respuesta a la solicitud del Pleno sobre la experiencia reguladora del CSN durante el cese de explotación de CN José Cabrera, de fecha 29 de enero de 2013. (SG/DSN/13/12).

La Dirección Técnica de Protección Radiológica ha remitido al Pleno del Consejo el siguiente documento (Anexo II):

- Central Nuclear Santa María de Garoña. Valoración de situación, de fecha 21/1/2013. (DPR/8/13)

La Subdirección de Asesoría Jurídica ha remitido al Pleno del Consejo los siguientes documentos (Anexo III):

- Parada y cese de explotación de la CN Santa María de Garoña, de fecha 14/1/2013. (IF-4/13)
- Posibilidad de apertura de un periodo de información previa (“expediente informativo”) por el Consejo de Seguridad Nuclear, de fecha 21/1/2013. (PGL/13/021).

El Pleno del Consejo de Seguridad Nuclear, en su sesión nº 1.258 correspondiente al día 24 de enero de 2013, acordó designar al Consejero Fernando Castelló Boronat como ponente, en aplicación de las previsiones del artículo 26.1.d del Estatuto del CSN, para elaborar informe para decisión del Consejo sobre la Central Nuclear de Santa María de Garoña, como consecuencia de la solicitud de informe preceptivo remitida por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, con fecha 3 de enero de 2013, para declarar el cese de explotación de dicha central.

El presente informe tiene como objeto elaborar un propuesta de decisión del Consejo sobre la solicitud de informe preceptivo remitida por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, con fecha 3 de enero de 2013, para declarar el cese de Explotación de dicha central.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

1.- 3/7/2009. Orden Ministerial ITC/1785/2009, de 3 de julio, estableciendo el cese definitivo de la explotación de la central el 6 de julio de 2013 y la autorización de la explotación hasta dicha fecha con los límites y condiciones fijados por el CSN en su informe de 24 de junio de 2009 (BOE 04-07-2009).

2.- 29/10/2009. Escrito del CSN a NUCLENOR remitiendo las Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC's) asociadas a la renovación de la autorización de explotación por un período de cuatro años, de conformidad con el acuerdo del Pleno del 27-10-2009.

3.- 20/7/2011. Escrito del CSN a NUCLENOR remitiendo las ITC's por las que se requiere la presentación, en el plazo de un año, de los Documentos Oficiales de Explotación (en adelante DOE) asociados al cese de explotación, de conformidad con el acuerdo del Pleno del 20/07/2011.

- 4.- 18/1/2012. Escrito del Ministerio de Industria, Energía y Turismo al CSN solicitando informe sobre la revocación parcial de la O.M. ITC/1785/2009 de cese de explotación, al objeto de que quede abierta la posibilidad de renovar la Autorización de Explotación vigente, a partir de la fecha de expiración, por un nuevo periodo de seis años.
- 5.- 17/2/2012. Informe del CSN al Ministerio de Industria, Energía y Turismo sobre la revocación parcial de la Orden Ministerial ITC/1785/2009 de cese de explotación.
- 6.- 5/3/2012. Escrito del Ministerio de Industria, Energía y Turismo al CSN pidiendo aclaraciones al informe del CSN de 17/02/2012, en cuanto a los plazos para llevar a cabo las modificaciones de diseño requeridas al titular.
- 7.- 6/3/2012. Escrito del CSN al Ministerio de Industria, Energía y Turismo remitiendo las aclaraciones solicitadas.
- 8.- 15/3/2012.- Escrito del CSN a NUCLENOR por el que se remite la ITC (CSN/ITC/SG/SMG/12/02) en relación con los resultados de las “Pruebas de Resistencia” realizadas por las centrales nucleares españolas.
- 9.- 29/6/2012. Orden Ministerial IET/1453/2012, de 29 de junio, revocando parcialmente la O.M. ITC/1785/2009, de 3 de julio, por la que se autoriza la explotación hasta el 6 de julio de 2013 y se establece que, con anterioridad al 6 de septiembre de 2012, el titular podía solicitar la renovación de la autorización de funcionamiento por un nuevo período no superior a 6 años (BOE 03/07/2012).
- 10.- 3/7/2012. Escrito de NUCLENOR al CSN solicitando la anulación de la ITC de 20/7/2011 sobre la presentación de documentos oficiales de explotación (DOE) asociados a la declaración de cese definitivo de explotación.
- 11.- 4/7/2012. Escrito del CSN a NUCLENOR remitiendo la anulación de la ITC de 20/07/2011 en la que se solicitaba la presentación de los DOE para el período de cese de explotación.
- 12.- 11/7/2012. Escrito del CSN a NUCLENOR remitiendo la ITC sobre “Normativa de Aplicación Condicionada” que debía ser analizada por el titular para la presentación de una nueva solicitud de autorización de funcionamiento, de conformidad con el acuerdo del Pleno del CSN de 11/07/2012.
- 13.- 18/7/2012. Escrito del CSN a NUCLENOR remitiendo la ITC (CSN/ITC/SG/SMG//12/03) en relación al cumplimiento por parte de la CN SMG de la ITC de 1 de julio de 2011 asociada a sucesos con pérdida potencial de grandes áreas de las centrales nucleares.

14.- 26/7/2012. Escrito del CSN a NUCLENOR remitiendo las ITC de desarrollo de las condiciones impuestas en la OM IET/1453/2012 de revocación de cese de explotación, sobre implantación de modificaciones de diseño antes del arranque posterior a la parada para recarga de 2013, de conformidad con el acuerdo del Pleno del CSN de 25/07/2012.

15.- 24/8/2012. Escrito del Ministerio de Industria, Energía y Turismo al CSN solicitando informe sobre la solicitud, remitida por NUCLENOR de fecha 14/08/2012, de prórroga de plazo para presentar la solicitud de nueva autorización de funcionamiento.

16.- 31/8/2012. Informe del CSN al Ministerio de Industria, Energía y Turismo informando desfavorablemente la prórroga solicitada por NUCLENOR para presentar solicitud de nueva autorización de funcionamiento.

17.- 4/9/2012. Orden Ministerial de 4 de septiembre de 2012, denegando la solicitud de NUCLENOR de prórroga de plazo para presentar nueva solicitud de autorización de funcionamiento.

18.- 11/9/2012. Escrito del MINETUR al CSN remitiendo la notificación de NUCLENOR, de 5 de septiembre de 2012, notificando que se ve obligada a abstenerse de solicitar la renovación de la autorización explotación en el plazo marcado en la Orden Ministerial IET /1453/2012.

19.- 13/9/2012. Escrito del CSN a NUCLENOR remitiendo Instrucción Técnica Complementaria, aprobada en el Pleno de 12/09/2012, sobre la presentación de los Documentos Oficiales de Explotación de la CN. SMG, asociados a la declaración de cese definitivo, como consecuencia de la no presentación por el titular de una nueva solicitud de autorización de explotación, por un periodo de seis años, en el plazo previsto en la Orden Ministerial IET/1453/2012, de 29 de junio.

20.- 14/12/2012. Escrito de NUCLENOR al CSN comunicando la intención de realizar una parada programada de la central con el fin de descargar todo el combustible a la piscina de almacenamiento de combustible gastado antes de que finalice el año 2012.

21.- 14/12/2012. Publicación en la web de la CN S.M. de Garoña de un comunicado oficial, informando que el Consejo de Administración de NUCLENOR ha decidido anticipar el cese definitivo de explotación, con anterioridad al 31-12-2012.

22.- 19/12/2012. Pleno del Consejo en el que se solicita a la Secretaría General: i) envíe escrito al titular para que remita al CSN, a la mayor brevedad, una certificación literal del Acuerdo adoptado por el Consejo de Administración de NUCLENOR el día 14 de diciembre de 2012, en relación con el objeto de la parada de la central del día 16-12-2012 y ii) un informe jurídico en relación con

la situación operativa de la CN S.M. de Garoña y la aplicación del artículo 28 del Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y un informe técnico sobre las consecuencias en materia de seguridad nuclear y protección radiológica de las operaciones de descarga de combustible del reactor y, en su caso, de carga posterior.

23.- 20/12/2012. Escrito de la Secretaria General del CSN a NUCLENOR solicitando certificación literal del Acuerdo adoptado por el Consejo de Administración de NUCLENOR el día 14-12-2012.

24.- 27/12/2012. Escrito de NUCLENOR (NN/CSN/233/2012) al CSN como respuesta al cumplimiento de los apartados de la ITC (CSN/ITC/SG/SMG/12/02) sobre los resultados de las Pruebas de Resistencia, que requieren envío de información antes del 31/12/2012.

25.- 27/12/2012. Escrito de NUCLENOR (NN/CSN/234/2012) al CSN como respuesta al cumplimiento de los apartados de la ITC (CSN/ITC/SG/SMG/12/03), relativo a la ITC de 1 de julio de 2011, sobre sucesos con pérdida potencial de grandes áreas, que requieren envío de información antes del 31/12/2012.

26.- 28/12/2012. Escrito de NUCLENOR (NN/CSN/237/2012) al CSN remitiendo corrección de error de su escrito de 27/12/2012 como respuesta a los apartados de la ITC (CSN/ITC/SG/SMG/12/03), relativo a la ITC de 1 de julio de 2011, sobre sucesos con pérdida potencial de grandes áreas, que requieren envío de información antes del 31/12/2012.

27.- 28/12/2012. Escrito de NUCLENOR al CSN remitiendo certificación literal del Acuerdo adoptado por el Consejo de Administración de NUCLENOR el día 14-12-2012).

28.- 28/12/2012. Escrito de NUCLENOR al CSN comunicando la decisión de proceder al cese definitivo de la explotación de la central , debido a causas imprevistas, con efectos inmediatos y, en cualquier caso, con anterioridad a 31-12-2012, sin perjuicio de la consulta vinculante a la Dirección General de Tributos sobre el tratamiento fiscal aplicable al combustible existente en la central, si ésta fuera puesta de nuevo en funcionamiento, a cuyo resultado se reserva la adopción de nuevos acuerdos encaminados, en su caso, a la continuación de la actividad.

29.-3/1/2013. Escrito del Ministerio de Industria, Energía y Turismo al CSN solicitando informe preceptivo en relación con la Declaración de cese definitivo de explotación y las condiciones a las que deberán ajustarse las actividades a realizar en la instalación hasta la autorización de desmantelamiento.

30.- 16/1/2013.- Pleno del Consejo en el que se acuerda encargar al Consejero Fernando Castelló Boronat la elaboración de un informe sobre la petición del

MINETUR de 3/1/2013 solicitando informe preceptivo en relación con la declaración de cese definitivo de explotación y las condiciones a las que deberán ajustarse las actividades a realizar en la instalación hasta la autorización de desmantelamiento, designándole ponente, en aplicación de las previsiones del artículo 26.1.d del Estatuto del Consejo e incluir su conocimiento y la decisión sobre el asunto en una próxima reunión del Consejo.

31.- El Pleno del Consejo tuvo conocimiento y debatió el presente informe en las reuniones nº 1.260 de 6 de febrero de 2013 y nº 1.261 de 14 de febrero de 2013.

II.- ANALISIS Y VALORACIÓN

Se ha considerado, a efectos del presente informe y como antecedente de la metodología seguida por el CSN para la elaboración del informe preceptivo solicitado, el procedimiento similar más reciente relativo a la CN Jose Cabrera, ya que el correspondiente a la CN de Vandellós I no se puede tomar como referencia, entre otras cuestiones, por los cambios habidos en la regulación desde 1989 y por haberse producido como consecuencia de un incidente de manera inesperada.

Hay que considerar que, en el caso de la CN José Cabrera, se hizo coincidir la finalización de la Autorización de explotación con la emisión de la Declaración de Cese, es decir, pasó de explotación a parada por cese de explotación. En el caso de la CN SMG, que inicialmente estaba así previsto, se encuentra ya en parada, es decir mientras en el caso de la CN José Cabrera se pasó directamente de explotación a parada por la Declaración de cese de explotación, en el caso de Santa María de Garoña la central va a estar en parada durante unos meses hasta que se declare el cese de explotación.

En el proceso de la CN José Cabrera en relación con el de la CN SMG, se puede destacar:

- Por Orden Ministerial, de fecha 14 de octubre de 2002, se otorgó a la empresa “Unión Fenosa Generación, S.A.” una renovación de su Autorización de Explotación hasta el 30 de abril 2006 de la CN José Cabrera declarando la fecha de 30 de abril de 2006 a efectos del cese definitivo de explotación de la central.
- El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio solicitó, mediante escrito al CSN, informe preceptivo sobre las condiciones después del cese de explotación de la central con fecha 1 de diciembre 2005.
- El CSN no procedió a remitir acuse de recibo de este escrito, como es habitual ante este tipo de solicitudes del Ministerio. Siendo dicha

solicitud equivalente a la realizada por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo de 3 de enero de 2013 objeto del presente informe.

- En ambas solicitudes no se adjuntaron los Documentos Oficiales asociados al Cese de explotación, que en ambos casos fueron remitidos por los titulares directamente al CSN. La CN José Cabrera con fecha 29/4/2005 y en el caso de la CN Santa María de Garoña el pasado 6 de noviembre de acuerdo con la ITC remitida al titular por el CSN. (Habiendo transcurrido un año, en el caso de José Cabrera, y ocho meses en el caso de SMG, entre la remisión al CSN de los DOE's asociados al Cese de Explotación y la fecha prevista para el cese de la explotación)

Es importante considerar que los Documentos Oficiales de Explotación vigentes durante el funcionamiento de la central son la base de los Documentos Oficiales asociados al Cese de explotación. En efecto, la Declaración de Cese es un acto administrativo, no una autorización en sentido estricto, por lo que siguen vigentes los Documentos de Explotación adaptados a la nueva situación de la planta parada en espera de Autorización de Desmantelamiento y de los que se han eliminado aquellos aspectos que no aplican e introducido los aspectos relativos a las actividades encaminadas a la ejecución de dicho desmantelamiento.

Es decir, la evaluación por parte del CSN se lleva a cabo sobre unos documentos, que una vez modificados, de acuerdo a sus requerimientos, constituyen los Documentos Oficiales asociados al Cese de explotación, que el titular remite al Ministerio y este, a su vez, remite al CSN. (En el caso de José Cabrera el 16 de febrero 2006, en el caso de SMG aún no han sido remitidos).

Es a partir de la recepción de los mismos, por el CSN, cuando éste envía al Ministerio el Informe preceptivo solicitado.

El informe preceptivo del CSN sobre la Declaración de Cese de explotación de la Central Nuclear de José Cabrera ocupó 480 páginas y estaba integrado por 26 informes de evaluación de las áreas técnicas del CSN y se remitió al Ministerio en marzo de 2006. Como resultado del mismo, se fijaron las ocho condiciones a las que deberían ajustarse las actividades a realizar en dicha instalación hasta la obtención de la autorización de desmantelamiento. Así mismo, se emitieron 12 Instrucciones Técnicas Complementarias en mayo 2006.

En el caso que nos ocupa, como ya se ha expuesto anteriormente, todavía el Ministerio debe enviar los Documentos Oficiales asociados al Cese de explotación, previamente, a la remisión de los informes de evaluación de las áreas técnicas para la elaboración de la Propuesta de Dictamen Técnico soporte del Informe preceptivo solicitado.

Por lo tanto, y como se puede comprobar a continuación, nos encontramos ante una situación totalmente novedosa y que no tiene precedente igual en la actuación del CSN como organismo regulador, cuestión esta que nos lleva a plantear que el Consejo de Seguridad Nuclear debe tratarla como un caso especial y específico que debe tener una respuesta singular y que, muy posiblemente deba suponer revisar en el futuro la regulación aplicable, ya que en su día, el legislador no contempló, ni tampoco podía hacerlo, casos como el que nos ocupa.

1.- NORMATIVA APLICABLE.-

- Ley sobre Energía Nuclear (Ley 25/1964 de 29 de abril; LEN; BOE 04.05.1964)
- Ley de Creación del Consejo de Seguridad Nuclear (Ley 15/1980, de 22 de abril; reformada por la Ley 33/2007, de 7 de noviembre).
- Ley de tasas y precios públicos por servicios prestados por el Consejo de Seguridad Nuclear (Ley 14/1999, de 4 de mayo; BOE 05.05.1999)
- Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear (Real Decreto 1440/2010, de 5 de noviembre)
- Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR). (Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre; BOE 31.12.1999).
- Reglamento sobre Protección Sanitaria contra Radiaciones Ionizantes. (RPSRI). (Real Decreto 783/2001, de 6 de julio; BOE 26.06.2001).
- Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre Protección Física de los Materiales Nucleares (BOE 07.10.11).
- Orden ITC/1785/2009, de 3 de julio, estableciendo el cese definitivo de la explotación de la central el 6 de julio de 2013 y la autorización de la explotación hasta dicha fecha con los límites y condiciones fijados por el CSN en su informe de 24 de junio de 2009 (BOE 04-07-2009).
- Orden IET/1453/2012, de 29 de junio, revocando parcialmente la orden de julio de 2009 (punto uno, tres y cinco); autorizando la explotación hasta el 6/7/2013 y estableciendo que, con anterioridad al 6 de septiembre de 2012, el titular podía solicitar nueva renovación de la autorización de funcionamiento por un nuevo período no superior a 6 años (BOE 03/07/2012).
- Instrucciones Técnicas Complementarias asociadas a la renovación de la autorización de explotación por un período de cuatro años, de conformidad con el acuerdo del Pleno del 27/10/2009.
- Instrucciones Técnicas Complementarias asociadas a las condiciones impuestas en la OM IET/1453/2012 de revocación de cese de explotación, sobre implantación de modificaciones de diseño antes del

arranque posterior a la parada para recarga de 2013, de conformidad con el acuerdo del Pleno del CSN de 25/07/2012.

- Instrucción Técnica Complementaria, aprobada en el Pleno de 12-09-2012 por la que se requiere la presentación antes del 6 de noviembre de 2012, de los documentos oficiales de explotación asociados (DOEs) al cese de explotación correspondientes al periodo de tiempo que abarca desde la Declaración de cese de explotación de 6 de julio de 2013 hasta que se conceda una futura autorización de desmantelamiento.
- Instrucción Técnica Complementaria asociada a los resultados de las pruebas de resistencia. En concreto para CNSMG, se remitió CSN/ITC/SG/12/02: Instrucción Técnica Complementaria Análisis a CN Santa María de Garoña en relación con los resultados de las pruebas de resistencia realizadas a las centrales nucleares españolas. Fecha 15 de marzo 2012.
- Instrucción Técnica Complementaria en relación al cumplimiento por parte de la CN de Santa María de Garoña de la Instrucción Técnica Complementaria de 1 de julio de 2011 asociada a sucesos con pérdida potencial de grandes áreas de las centrales nucleares. CSN/ITC/SG/12/03. Fecha 18 de julio 2012.

2.- TECNICO Y DE OPERACIÓN

2.1.- SEGURIDAD NUCLEAR.

De acuerdo con la evaluación realizada por la Dirección Técnica de Seguridad Nuclear en su documento, *“Propuesta de Dictamen Técnico. Solicitud remitida por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo sobre cese de explotación de la CN de Santa María de Garoña (CSN/PDT/CNSMG/SMG/1301/162)”*:

- La situación actual de la central, con todo el combustible irradiado en su piscina, está amparada por la Autorización de Explotación en vigor y por los Documentos Oficiales de Explotación y no supone merma alguna para la seguridad de la instalación desde el punto de vista nuclear.
- Esta situación se encuentra analizada en el Estudio de Seguridad (ES) y regulada en las Especificaciones Técnicas de Funcionamiento Mejoradas (EFM).
- Los requisitos, que establecen las EFM para la central en la situación actual, se centran en los sistemas y condiciones necesarias para mantener la seguridad de la piscina. Los evaluadores de la DSN destacan la no necesidad, entre otros, de la aplicación de las exigencias relativas a los sistemas de refrigeración de emergencia del reactor ni las de la integridad de la contención. Así mismo, el personal con licencia de

operación que se requiere su presencia en estas condiciones es menor que el que se requiere para operación a potencia.

La DSN considera la situación actual de la central y la pone en relación con el cese definitivo de explotación.

Es preciso señalar que los evaluadores indican que aún sin estar evaluadas las EFM presentadas por el titular asociadas al cese definitivo de explotación, los requisitos que se recogen en las mismas son esencialmente idénticos a los recogidos en las EFM actualmente vigentes.

También, la DSN considera que sería conveniente se implementaran requisitos adicionales derivados de mejoras identificadas por el titular y que serían de aplicación a partir de la Declaración de Cese de Explotación.

La DSN aborda la cuestión de la reducción de necesidades de personal que conlleva el cese definitivo de explotación y lo que implicaría en cuanto a motivación y clima laboral.

- Cuestión, sin duda importante, y como tal, se consideró en la Autorización de explotación vigente en su Condición 10 que desarrolla la ITC-29, y sobre la que se ha llevado a cabo una inspección por parte del CSN. Ahora bien, la situación actual de la central no supone un cambio de aplicación de ambos requerimientos dado que la central se encuentra, como se reitera a lo largo de este informe, amparada por dicha autorización, por lo que es responsabilidad del titular completar el plan de futuro profesional (de plantilla y empresas de contrata permanente) y responsabilidad del CSN que su implantación, siempre a partir de la Declaración de Cese definitivo de la explotación se cumpla según los requisitos exigidos.
- Se comparte, en este asunto, el criterio de la DSN, en el sentido que está claramente amparado por la Autorización vigente. Si bien se considera necesario, en la actual situación, reforzar la vigilancia e incrementar la frecuencia de la información que se solicita a la central en este ámbito, dadas las especiales circunstancias que han venido influyendo en los recursos humanos de la central desde el año 2009 y, especialmente durante los últimos meses, para poder evaluar las condiciones de seguridad de la central con especial atención al estado de implantación del Plan de futuro profesional del personal que presta sus servicios en la central, tanto de plantilla como de contratos permanentes.

Estado de cumplimiento de las ITC post-Fukushima.

De acuerdo con la evaluación realizada por la Dirección Técnica de Seguridad Nuclear en su documento, *“Respuesta a la solicitud del Pleno sobre el estado de cumplimiento por parte de Nuclenor con las ITC post-Fukushima.SG/DSN/13/11”*, se recoge:

- “Como conclusión de este informe se puede considerar que Nuclenor ha respondido en los plazos solicitados a todos los aspectos requeridos en las ITC’s post-Fukushima por el CSN a CNSMG y cuyo plazo de realización era anterior al 31 de diciembre de 2012” y además añade: “Al igual que para el resto de las centrales nucleares españolas, la evaluación por parte del CSN de las respuestas del titular están actualmente en curso”

Como cuestión a reflexionar por el contenido del documento se mencionan las diferencias terminológicas siguientes:

- Para la Directora Técnica de SN el documento se titula: *“Respuesta a la solicitud del Pleno sobre el estado de cumplimiento por parte de Nuclenor con las ITC post-Fukushima”.SG/DSN/13/11*
- Para el evaluador y para el Subdirector de Instalaciones Nucleares: *“Respuesta a la solicitud de información del Pleno sobre estado de avance de las respuestas de Nuclenor a las ITC’S post-Fukushima”*. Nota Interior de 29/01/2013. (JRAE/13/02).

Parece evidente que, por “estado de avance” se ha entendido el cumplimiento de plazos y la situación en que se encuentran las respuestas dentro del CSN, en evaluación.

Esta cuestión nos sugiere los siguientes comentarios:

- Lo realmente sustancial de la ITC es lo que se requiere al titular que lleve a cabo (la acción). En este caso, mayoritariamente se trata del envío de documentos que contienen análisis, justificaciones, información, planes etc., sobre determinados temas relacionados con la Seguridad Nuclear o la Protección Física de los que se pueden derivar o no, la implantación por parte del titular de medidas sobre estos ámbitos, que mejoren las ya existentes.
- El titular no cumple la ITC con remitir la documentación, simplemente, en plazo solicitado, debe enviar los documentos señalados en el párrafo anterior en la fecha indicada, en los que se demuestre que han realizado correctamente la acción solicitada.

Por lo tanto, se entiende que “el estado de cumplimiento”, solicitado por el Pleno, implica ambos conceptos, tanto el cumplimiento de los plazos como la realización de las acciones.

Según se recoge en el informe de la DSN la información remitida por parte del titular, en relación al cumplimiento de las ITC's post-Fukushima, se puede agrupar en:

A.- Requisitos que requieren respuesta explícita del titular en fecha determinada, con anterioridad al 31 de diciembre de 2012:

A.1- ITC Pruebas de Resistencia

- Remitido por el titular el 29 de junio 2012
- Remitido por el titular el 14 de septiembre 2012
- Remitido por el titular 27 de diciembre 2012

A.2- ITC Pérdida de Grandes Áreas.

- Remitido por el titular el 30 de julio 2012
- Remitido por el titular el 14 de noviembre de 2012
- Remitido por el titular el 27/28 de diciembre de 2012

B.- Requisitos que no requieren respuesta explícita para el cumplimiento por parte del titular.

Según consta en el informe de la DSN estaba prevista la verificación de su cumplimiento mediante la realización de inspecciones específicas por parte del CSN durante el año 2013.

Estos requisitos afectan a ambas ITC's, por lo tanto, parece que sobre su estado de implantación no hay constancia de momento en el CSN.

De una somera revisión de los requisitos enunciados en el apartado A) y remitidos por el titular el 27 y 28 de diciembre de 2012 hay que poner de manifiesto lo siguiente:

ITC Pruebas de resistencia.(Ref. NN/CSN/233/2012) de 27/12/2012

- Cumplimiento de los apartados 3.5 y 3.6.

El titular considera que “(...) en la actual situación de cese de explotación estos apartados de la ITC no son de aplicación.”

- Cumplimiento de los apartados 2.1.1.iii, 2.1.3.i y 2.1.4.iii.

El titular envía los análisis, estudios, etc., requeridos en la ITC, pero en todos ellos ha recortado el alcance de los mismos por la razón argumentada de “la situación de cese de explotación”.

ITC Pérdida de grandes áreas. (Ref. NN/CSN/234/2012 de 27/12/2012 y NN/CSN/237/2012 de 28 de diciembre)

En este caso, no es tan visible como en el caso de la ITC sobre pruebas de resistencia, pero también se modifica el alcance de algunos requisitos, justificando dicha modificación por “la situación de cese de explotación”.

A la vista de todo lo anterior y sobre el cumplimiento de las ITC post-Fukushima se observa:

- Diferencias terminológicas en el alcance de lo solicitado por el Pleno y la evaluación realizada por la DSN.
- El titular considera que algunos requisitos de las ITC's no son de aplicación argumentando que la planta está en “situación de cese de explotación”. Dado que la Declaración de cese de explotación sólo puede realizarla el Ministerio, parece que la central está, de hecho, dejando de cumplir requisitos por considerar que está en una situación en la que desde el punto de vista administrativo no se encuentra.

2.2.- PROTECCION RADIOLOGICA, EMERGENCIAS Y SEGURIDAD FISICA.

De acuerdo con la evaluación realizada por la Dirección Técnica de Protección Radiológica en su documento, *“Informe de Valoración de la situación de la Central Nuclear Santa María de Garoña desde el punto de vista de Protección Radiológica, Emergencias y Seguridad Física”* Nota Interior DPR/8/13 de 21 de enero de 2013”:

- El informe es concluyente, desde el punto de vista de protección radiológica, emergencias y seguridad física, la situación actual de SMG no genera ninguna situación problemática, degradación o aumento del riesgo, estando regulados los requisitos aplicables en los vigentes documentos oficiales de explotación y por tanto no se encuentra necesario requerir al titular actuaciones específicas ni establecer condiciones adicionales a las ya incluidas en la vigente autorización de explotación.

La DPR ha llevado a cabo una valoración de los siguientes aspectos:

- Protección Radiológica de los trabajadores: Revisión del Manual de Protección radiológica (MPR).
 - La decisión del titular de descargar el núcleo en diciembre de 2012 no supone impacto significativo en la protección radiológica de los trabajadores.
 - La central se encuentra en una situación estable hasta la fecha en la que expire su permiso de explotación. En esta situación la única fuente de riesgo radiológico para los trabajadores será el combustible almacenado en la piscina. Estos riesgos se encuentran analizados y el cumplimiento de lo establecido en el MPR de la instalación que permite garantizar la adecuada protección de los trabajadores frente a las radiaciones.
 - Si el titular decidiese reanudar la operación sería necesario volver a cargar nuevamente el combustible, lo cual supondría una dosis colectiva a los trabajadores implicados del mismo orden que la dosis colectiva recibida para la descarga.
 - Dado que tanto la operación normal como la situación en la que únicamente existe combustible gastado en la piscina se encuentran debidamente consideradas en el MPR, no se encuentra necesario requerir actuaciones adicionales al Titular de la instalación, tanto si reanuda la operación como si permanece en la situación actual hasta la fecha en la que expire su permiso de explotación.
 - Tal y como se establece en el artículo 4 del RPSCRI el principio de justificación en PR debe aplicarse a las “clases o tipos de prácticas”, en el caso de CNSMG la “producción de energía eléctrica de origen nuclear “ la aplicación de este principio a operaciones, maniobras o actuaciones singulares que se realicen dentro de la práctica podrían llevar a imponer una excesiva restricción al titular para adoptar decisiones y actuaciones encaminadas a conseguir los objetivos que se propuso al iniciar la práctica.
 - El principio de optimización (ALARA), mantener las dosis individuales y el número de personas expuestas tan bajo como sea posible, si puede aplicarse a trabajos o actividades específicas dentro de una práctica. CNSMG ha realizado en diversas ocasiones las maniobra de descarga del núcleo a la piscina y posterior recarga al reactor, con resultados en términos de exposición de los trabajadores, análogos a los obtenidos en diciembre, en este sentido puede considerarse que esta operación está optimizada. Lo reducido de las dosis asociadas a esas operaciones hace innecesario plantearse la conveniencia de prohibirlas o evitarlas por razones de protección radiológica, al margen de las razones que han movido al titular para su realización.

- Protección radiológica del público y medio ambiente. Revisión del Manual de Cálculo de Dosis al Exterior (MCDE), Programa de Control de Efluentes (PROCER) Programa de Vigilancia Radiológica Ambiental (PVRA), Plan de Gestión de Residuos radiactivos y Combustible Gastado (PGRRYCG) y Estudio de Seguridad (ES):
 - Efluentes radiactivos: En la situación actual de parada de la central, disminuyen significativamente los efluentes radiactivos (líquidos y gaseosos) al cesar los aportes que contribuyen más activamente a la actividad vertida.
 - Residuos de baja y media actividad: En la situación actual de parada de la central, disminuye el volumen total de residuos que se generan respecto a lo previsto y no supone, en circunstancias normales, la generación de nuevas corrientes de residuos.

- Consecuencias radiológicas de accidentes: Revisión del Capítulo 15 del Estudio de Seguridad:
 - La situación actual en la que se encuentra CNSMG, no implica ningún cambio en las hipótesis radiológicas supuestas en los análisis de fallo simultáneo de los tanques adicionales del sistema de tratamiento de residuos líquidos.
 - En relación con el accidente de manejo de combustible, sólo sería aplicable si se volvieran a sacar los elementos combustibles almacenados en la piscina. Ahora bien, en este caso, la actividad liberada y las consecuencias radiológicas serían inferiores y estarían envueltas por el análisis recogido en el Estudio de Seguridad (ES), siempre y cuando, no varíen las demás hipótesis supuestas en dicho análisis relativas al nivel mínimo de agua en la piscina de almacenamiento y al funcionamiento del Sistema de Tratamiento de gases de Reserva, del Sistema de Habitabilidad de Sala de Control y del Sistema de Aislamiento de la Contención Secundaria. Aspectos regulados por las ETF's de CNSMG.

- Plan de emergencia interior: Revisión del Plan de Emergencia Interior (PEI). El PEI incluye las provisiones necesarias para hacer frente a emergencias en cualquiera de las situaciones previsibles hasta la fecha actualmente prevista para el cese definitivo de la explotación de la central en julio de 2013.

- Plan de protección Física: Revisión Plan de protección Física (PPF)
 - Aunque teniendo en cuenta la situación actual de SMG se pudiera considerar que parte de las Áreas Vitales de la planta establecidas en el PPF no requerirían, a priori, medidas de protección tan estrictas y severas desde el punto de vista de seguridad física como las contempladas en el PPF vigente, éstas se van a mantener incluso más allá del previsto cese definitivo de explotación de la planta aplicando el principio de precaución.
 - Por lo tanto SMG no ha reducido, readaptado o modificado los medios técnicos, medios humanos y organizativos de su sistema de seguridad física ni tiene previsto hacerlo, por lo que se puede concluir que la planta actualmente está igual o más protegida desde el punto de vista de seguridad física que en la situación anterior con la central en operación.

2.3.- JURIDICO

De acuerdo con la evaluación realizada por la Subdirección de Asesoría Jurídica contenida en los documentos, *“Parada y cese de explotación de la CNSMG”* IF-4/13 de fecha 14 de enero de 2013 y en la *“Nota de Interior PGL/13/021 sobre la posibilidad de apertura de un periodo de información previa (‘‘expediente informativo’’) por parte del CSN, de fecha 21 de enero 2013”*, conviene diferenciar dos apartados:

Uno, relativo a los posibles incumplimientos tanto sobre el deber genérico de informar del titular (art. 8 del RINR) como de los plazos en los que debe informar en relación con la intención de llevar a cabo el cese de la explotación con carácter definitivo (art. 28 del RINR).

Otro, respecto a la situación jurídica de la planta en el momento actual.

Ambos aspectos son independientes y deben ser considerados de esta manera, dado que su análisis y valoración tienen dos objetivos bien distintos; de una parte la posibilidad del inicio de un expediente informativo o sancionador y de otra, encuadrar la situación actual de la central desde el punto de vista jurídico.

2.3.1.- Situación de la central.

Respecto a la situación jurídica de la central, SAJ manifiesta:

- La planta se encuentra parada para descarga, según pone en conocimiento del CSN el titular, el día 14 de diciembre de 2012. De acuerdo con el art. 8 del RINR y por lo tanto el tratamiento que ha de darse es de “parada para descarga”.

- “La declaración de cese definitivo es competencia del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, previo informe del CSN, de forma que la comunicación efectuada por el titular el día 28 de diciembre 2012 debe entenderse como una puesta en conocimiento de cese material de la operación y de la intención de cesar la explotación, pero mientras no se declare como tal por el Ministerio (art.28. RINR), no tendrá los efectos jurídicos correspondientes al cese, y seguirá sujeto el titular a los requisitos de la autorización vigente (documentos oficiales de explotación e ITC del CSN), etc., no existiendo cambio alguno en este sentido, de la situación jurídica de la planta, hasta que se produzca el acto administrativo de declaración de cese”.

Este análisis, desde el punto de vista jurídico, coincide plenamente con el presentado en su informe por la DSN. La valoración desde ambos aspectos de la situación de la central es que SMG se encuentra en la misma situación de seguridad y jurídica, afectada por los mismos documentos en vigor que antes de llevarse a cabo la parada y descarga del combustible irradiado a la piscina.

2.3.2.- De las actuaciones del Titular:

La Subdirección de Asesoría Jurídica, en relación con los posibles incumplimientos potencialmente derivados de las actuaciones del titular, destaca los aspectos siguientes:

- El CSN debería verificar, a través de actuaciones de inspección, supervisión y control, si la parada y descarga se ha llevado a cabo con seguridad, y si el titular ha realizado actividades adicionales o más allá de las permitidas o descritas en la planificación de parada y descarga del combustible remitida al CSN en fecha 14 de diciembre de 2012, anticipando actos distintos por su naturaleza a los propios de la parada y que fueran encaminados en la dirección del cese, en cuyo caso se podría estar incumpliendo el art. 8 del RINR.
- En cuanto a la discordancia detectada entre la comunicación por parte del titular de fecha 14 de diciembre de parada programada para descargar todo el combustible del reactor a la piscina de almacenamiento y, la decisión del Consejo de Administración relativa a la extracción definitiva del combustible nuclear y al cese definitivo, la Asesoría Jurídica no advierte infracción alguna tipificada, que pueda perseguirse por parte de la Administración Pública.
- Existe un incumplimiento real del plazo de un año de antelación recogido en el art. 28 del RINR, pero dadas las circunstancias de complejidad administrativa, considera que no resulta aconsejable instruir expediente.
- En cuanto a la posibilidad de apertura de un periodo de información previa (“expediente informativo”) por parte del CSN, destaca que el

Consejo de Seguridad Nuclear es competente para proceder a la apertura de un periodo de “información previa” independientemente que lo haga dentro de un proceso administrativo o que lo haga en el ámbito de un procedimiento sancionador, siempre dentro de sus competencias. Este procedimiento previo cuando es en el ámbito sancionador, puede hacerse indistintamente, con o sin conocimiento del interesado, adoptándose en el primer caso, como información reservada.

2.4.- REGULATORIO

Por proceso regulador se entiende el conjunto de actividades habituales que debe llevar a cabo el CSN a partir de la recepción del escrito, de fecha 3 de enero de 2013, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo en el que solicita: *“Informe preceptivo del CSN para llevar a cabo la Declaración del cese definitivo de la explotación y establecer las condiciones a las que deban ajustarse las actividades a realizar en la instalación hasta la obtención de la autorización de desmantelamiento y el plazo en que se deberá solicitar dicha autorización”* (art. 28 RINR)

Cabe destacar que dicha solicitud, como corresponde, no fija fecha alguna respecto a cuando el CSN debe remitir el informe, como tampoco cita la fecha de Declaración de cese definitivo de explotación.

Este hecho está de acuerdo con el RINR, que no recoge nada al respecto, aunque sí lo hace en relación con las renovaciones de autorizaciones de explotación, de manera literal:

“Artículo 5. Renovación de las autorizaciones.

(...)

2. En los casos de renovación de autorizaciones de instalaciones nucleares, el informe del Consejo de Seguridad Nuclear deberá ser remitido al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, al menos, un mes antes de la fecha de caducidad de la autorización vigente. “

Ahora bien, existe una fecha límite de Declaración de Cese, de acuerdo con la autorización en vigor, el 6 de julio de 2013, fecha en la que deja de ser vigente la Autorización de Explotación actual, pero nada impide agotar los plazos para informar o informar antes, si esto fuera posible.

Por su parte, la Dirección Técnica de Seguridad Nuclear ha fijado el siguiente calendario tomando como referencia dicho art. 5 aplicable a la renovación de autorizaciones de explotación:

- Informes de las áreas técnicas con anterioridad al 23 de abril
- Propuesta de Dictamen Técnico de la DSN el 14 de mayo
- Pleno e informe al Ministerio el 6 de junio
- Declaración de cese de explotación el 6 de julio

También se debe destacar que, las áreas técnicas han dispuesto de un tiempo menor para llevar a cabo la evaluación de los documentos, dado que han sido presentados por el titular el 6 de noviembre de 2012, con un tiempo de antelación inferior a un año (ocho meses) requerido para las renovaciones de autorizaciones de explotación, por lo que las Direcciones Técnicas consideran que no es posible disponer de estos informes antes de la fecha señalada del 23 de abril 2013.

Por lo tanto, como no existe ningún requerimiento del RINR aplicable en cuanto a plazos de emisión del informe preceptivo del CSN de la declaración de cese de explotación, se puede considerar el mantener los plazos propuestos por las DDTT.

III.- CONCLUSIONES

De los antecedentes y del análisis y la valoración expuestos en los apartados anteriores se desprenden las siguientes conclusiones:

- La Declaración de Cese de explotación es competencia del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, previo informe del CSN, de forma que la comunicación efectuada por el titular el día 28 de diciembre 2012 debe entenderse como una puesta en conocimiento de cese material de la operación y de la intención de cesar la explotación, pero mientras no se declare como tal por el Ministerio (art.28 RINR), no tendrá los efectos jurídicos correspondientes al cese, y seguirá sujeto el titular a los requisitos de la autorización vigente (documentos oficiales de explotación e ITC del CSN), etc., no existiendo cambio alguno en este sentido, de la situación jurídica de la planta, hasta que se produzca el acto administrativo de declaración de cese.
- NUCLENOR cumple con lo establecido en el artículo 8.1 del RINR notificando, en tiempo, la “parada para descarga”.
- Desde el punto de vista de la seguridad nuclear, la situación actual de la central, con todo el combustible irradiado en su piscina, está amparada por la Autorización de explotación en vigor y por los Documentos Oficiales de Explotación y no supone merma alguna para la seguridad de la instalación desde el punto de vista nuclear, se encuentra analizada en el Estudio de Seguridad (ES) y regulada en las Especificaciones Técnicas de Funcionamiento Mejoradas (EFM).
- Los requisitos, que establecen las EFM para la central, en la situación actual, se centran en los sistemas y condiciones necesarias para mantener la seguridad de la piscina. Los evaluadores de la DSN destacan la no necesidad, entre otros, de la aplicación de las exigencias relativas a los sistemas de refrigeración de emergencia del reactor ni las de la integridad de la contención. Así mismo, el personal con licencia de operación sobre el que se requiere su presencia en estas condiciones es menor que el que se requiere para operación a potencia.
- Desde el punto de vista de protección radiológica, emergencias y seguridad física, la situación actual de SMG no genera ninguna situación problemática, degradación o aumento del riesgo, estando regulados los

requisitos aplicables en los vigentes documentos oficiales de explotación.

- A la vista de los últimos documentos, enviados por el titular el 27 y 28 de diciembre de 2012, relativos al cumplimiento de las ITC post-Fukushima, se observa que NUCLENOR considera que algunos requisitos de las ITC no son de aplicación, argumentando que la planta está en “situación de cese de explotación”. Dado que la Declaración de Cese de explotación sólo puede realizarla el Ministerio, pudiera entenderse que el titular está dejando de cumplir requisitos por considerar que está en una situación en la que desde el punto de vista administrativo no se encuentra.
- Desde el punto de vista del Consejo de Seguridad Nuclear la situación de la CN Santa María de Garoña es totalmente novedosa y no tiene precedente igual en la actuación del Consejo como organismo regulador por lo que debe tratarse como un caso especial y específico que debe tener una respuesta singular. Cuestión que se debe valorar para estudiar y revisar la regulación como lección aprendida del caso.
- En el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas no existe ningún requerimiento aplicable, en cuanto a plazos, sobre la emisión de Informe preceptivo.
Las Direcciones Técnicas están trabajando de acuerdo con la programación de las actividades que se deben llevar a cabo hasta la emisión de dicho informe. Los informes de evaluación de los Documentos Oficiales asociados al cese de explotación no estarán finalizados antes del 23 de abril. El 14 de mayo se puede disponer de la PDT y la aprobación por el Pleno del Informe preceptivo se realizaría con anterioridad al 6 de junio.
- La conveniencia de reforzar la vigilancia y de incrementar la frecuencia de la información que se solicita a la central sobre la seguridad de la piscina de almacenamiento de combustible irradiado y de la situación de los recursos humanos en el ámbito de la cultura de seguridad de la central.
- El Consejo de Seguridad Nuclear es competente para proceder a la apertura de un periodo de “información previa” independientemente que lo haga dentro de un proceso administrativo o que lo haga en el ámbito de un procedimiento sancionador, siempre dentro de sus competencias.

A la vista de las conclusiones citadas se realiza la siguiente:

PROPUESTA DE DECISION

- Encargar a la Secretaría General que en el plazo de 2 meses eleve al Pleno Informe sobre el cumplimiento de los límites y condiciones impuestos en la autorización vigente, de las Instrucciones Técnicas Complementarias, tanto las asociadas a la explotación como las asociadas a las pruebas de resistencia, las Instrucciones remitidas por las Direcciones Técnicas, si las hubiera, y los compromisos del titular.
- Encargar a las Direcciones Técnicas que lleven a cabo, en el ámbito de la cultura de seguridad y dentro de los límites y condiciones asociados a la vigente Autorización de explotación, que expira el 6 de julio de 2013, un programa de refuerzo de la vigilancia y control en la seguridad de la piscina de almacenamiento de combustible y de la situación de los recursos humanos con especial seguimiento del Plan de Adaptación del Personal; informando al Pleno del Consejo con periodicidad mensual, hasta que se produzca la Declaración de Cese de explotación, de la evolución de dicho programa y de las instrucciones dictadas para su ejecución.
- Encargar a la Secretaría General la remisión de escrito de respuesta al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, sobre la solicitud de informe preceptivo para el Cese de explotación de SMG, de fecha 3 de enero de 2013, en los siguientes términos:
 - Acuse de recibo e información del estado del informe preceptivo, indicando que su remisión no es posible antes del 6 de junio de 2013.
 - Información de las decisiones adoptadas como consecuencia del presente informe que afectan a NUCLENOR, S.A.
- Encargar a la Secretaria General la remisión de un escrito a NUCLENOR, S.A. en el que se recojan los Acuerdos adoptados por el Pleno y que afecten a esta empresa.
- Encargar a la Comisión de Desarrollo Normativo del CSN el estudio y revisión de la regulación como lección aprendida de este caso.

Madrid a 6 de febrero de 2013