

ALEGACIONES AL PROYECTO DE REVOCACIÓN DEL CIERRE DE LA CENTRAL NUCLEAR DE GAROÑA

21 de mayo de 2012

CONSIDERACIONES GENERALES

Greenpeace considera la necesidad de mantener el cese definitivo de la explotación de la central nuclear de Santa M^a de Garoña, establecido por la Orden ITC/1785/2009, porque, entre otras razones, esta instalación atómica acumula graves problemas técnicos y de seguridad que la empresa propietaria no tiene previsto solucionar; por ser una de las instalaciones nucleares más viejas de Europa, idéntica a la unidad nº 1 de la central japonesa Fukushima Daiichi, causante de uno de los mayores y peores accidentes nucleares de la Historia; porque su producción eléctrica es innecesaria para la seguridad de suministro eléctrico; porque es un obstáculo para el funcionamiento pleno de la potencia renovable ya instalada así como de la que se instalará próximamente; y, además, porque su desmantelamiento generaría más puestos de trabajo que mantenerla en operación.

Por otra parte, Greenpeace considera que el procedimiento iniciado por el Ministerio es ciertamente prematuro puesto que tras la presentación de las pruebas de resistencia por parte del Grupo de Reguladores de Seguridad en Europa, ENSREG (European Nuclear Safety Regulators Group) se ha tomado la decisión de prolongar el proceso para llevar a cabo nuevas inspecciones (de hecho, la Comisión Europea va a realizar una visita a la central nuclear de Garoña) y se van a proponer medidas para mejorar la independencia de los reguladores nacionales a nivel europeo.

CONSIDERACIONES RELATIVAS A LOS ASPECTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- En la Orden ITC/1785/2009 de 3 de julio de 2009, se acuerda como fecha de cese definitivo de la explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña el 6 de julio de 2013.

Dicha Orden fue en su momento objeto de recurso, P.O. 628/2009 y **sobre la conformidad de la misma en todos sus términos se ha pronunciado la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, en Sentencia de fecha 30 de junio de 2011.**

Frente a dicha Sentencia se han formulado Recursos de Casación, que en la actualidad se encuentran pendientes de resolución en el Tribunal Supremo. Este extremo es sustancial en relación con el procedimiento revocatorio que se ha iniciado. Por un lado, **porque la Administración del Estado se encuentra personado en dicho tribunal como parte demandada y sostiene la validez de la citada Orden.** Ello entra en abierta contradicción con pretender la revocación parcial de la citada Orden e implica ir contra la doctrina de los actos propios. Por otro, porque el **citado**

procedimiento tendrá consecuencias directas sobre la Orden que se pretende revocar.

Estas cuestiones tan sustanciales **ni tan siquiera son mencionadas** en el procedimiento iniciado y son de tal trascendencia que no solo necesitan un pronunciamiento expreso, sino que **son suficientes para determinar la improcedencia del procedimiento de revocación iniciado y, en consecuencia, del sobreseimiento del mismo.**

SEGUNDO.- A lo anterior se ha de añadir que la Orden que se pretende revocar versa sobre política energética, y esta afecta a su vez a cuestiones sustanciales tanto desde el punto de vista medioambiental como del modelo de desarrollo. Por ello, resulta improcedente tanto desde el punto de vista de la seguridad jurídica como desde el del procedimiento, la incoación de un procedimiento que pretende la revocación de la ITC/1785/2009 de 3 de julio de 2009, que acuerda como fecha de cese definitivo de la explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña el 6 de julio de 2013.

Improcedencia desde el punto de vista de la seguridad jurídica, por cuanto una decisión tan trascendental no puede ser objeto de decisiones contradictorias: primero se acuerda el cierre el 6 de julio de 2013 y un par de años más tarde se propone otra fecha. Además, en el presente supuesto, la motivación que pretende fundamentar la revocación de la Orden en lo que afecta a la fecha de cierre, resulta totalmente insuficiente. Todas las consideraciones que se realizan en el procedimiento de incoación de revocación ya habían sido valoradas para la determinación de la fecha de cierre en 2013. El escaso tiempo transcurrido, un par de años, entre una y otra decisión, implica una vulneración del principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 9.3 de la Constitución Española que lleva implícito la previsibilidad y la estabilidad de las decisiones adoptadas, máxime en el caso de una decisión que tiene tanta trascendencia e implicaciones como ésta.

Improcedencia desde el punto de vista del procedimiento. Así, se ha de señalar que **no se cumplen las condiciones del artículo 105 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común** en el que se pretende fundamentar la revocación. El citado artículo en su apartado 1 señala:

“Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico.”

No se puede sostener que la decisión de cierre de la central previsto para el 13 de julio de 2013 sea un acto desfavorable o de gravamen, ya que en este caso **el acto de cierre de la central en 2013 tiene un importante carácter de interés público y de defensa de una política energética y medioambiental determinada, y su revocación la lesiona directamente.** Por ello, no se puede entender que sea un acto desfavorable o de gravamen, ya que para valorar estos extremos no se ha de atender tan solo a las consecuencias que ello produce en los propietarios de la central, **sino también en los terceros, en este caso ciudadanos, que entienden que dicha situación de cierre era un acto favorable para ellos.** Pues bien, frente a ello, en el procedimiento de incoación de la revocación de la Orden se pasa por alto esta cuestión y se limita a decir que es un acto desfavorable o de gravamen pero sin entrar a analizar nada más, cuando precisamente la doctrina de forma mayoritaria ha determinado las enormes dificultades técnico-jurídicas y límites en la utilización de la

revocación. Y máxime en casos como éste que afecta a materias de enorme trascendencia para los ciudadanos: energía y medio ambiente. Y todo ello porque la confianza legítima generada por la Administración en sus decisiones limita de forma determinante cualquier tipo de acción revocatoria.

TERCERO.- El procedimiento de revocación de la Orden debe cumplir la participación del público en los términos contemplados por los artículos 6 y 8 del Convenio de Aarhus, y por los artículos 4 y 16 y de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

Este proceso de participación ha de ser **debidamente garantizado y ha de permitir participar a todos los interesados** que en casos como este tiene **un sentido amplio, los ciudadanos en general**, que solo puede quedar salvaguardado con **una información pública abierta a todos** y no puede quedar restringido al estricto término de interesado contemplado en el artículo 84 de la Ley 30/1992. Y ello por cuanto, **la revocación de una Orden que afecta directamente a muchos intereses de los ciudadanos ha de dar la posibilidad de un participación real, sin límite alguno.**

La necesidad de cumplir lo dispuesto respecto a la información y participación, y que resulta de plena aplicación al presente supuesto, viene recogido en el voto particular que emite el magistrado José Guerrero Zaplana, en citada Sentencia de la Audiencia Nacional Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 1ª, S 30-6-2011, rec. 628/2009 relativa a la Orden ITC/1785/2009 de 3 de julio de 2009, en la que se acuerda como fecha de cese definitivo de la explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña el 6 de julio de 2013, que señala:

*“.... Creo que la Orden tiene un contenido complejo que desborda el concepto simple de acto administrativo y **que tiene mucho que ver con la política energética del Gobierno y con su opción por una clase de energía o por la combinación de varias de ellas....***

Sobre la naturaleza de la Orden impugnada como algo mas que un simple acto basta ver la consideración Quinta de la Orden así como lo que añade en las consideraciones Sexta y Novena.

*La Orden impugnada se integra como un elemento esencial del Plan de Energías Renovables 2005-2010 y aunque no es el Plan, es ejecución y desarrollo de dicho Plan. Otro tanto cabe decir en relación al Plan Hidrológico Nacional y al Plan Hidrológico del Ebro. A su vez, **la Orden se integra dentro de la política del Gobierno en materia de política energética y afecta decisivamente a la política en materia de residuos.** Es, por lo tanto, y a mi juicio, algo mucho más trascendente que un simple acto administrativo...*

*“De lo dicho en el Fundamento Jurídico anterior creo que debe concluirse que **no es necesario para aplicar las garantías de la Ley 26/2007** que el acto recurrido se encabece con las palabras **"Plan o Programa"** sino que **hay que atender al contenido material del acto.** Una interpretación **en exceso restrictiva**, como la que sostiene la sentencia de la que discrepo, **permitiría a la Administración excluir la aplicación de la Ley 26/2007 y prescindir de los derechos que esta norma reconoce a los ciudadanos, solo con eliminar ambas palabras del encabezamiento de los Actos respecto de los que se pretendiera obviar las exigencias de participación...***

El espíritu de la Ley 26/2007 es claramente expansivo y trata de que sea de aplicación general a cuantos mas actos sea posible con trascendencia para el medio ambiente...

Los artículos 16 de la Ley y del Convenio de Aarhus hablan de participación real y efectiva: no se trata de cumplir un formalismo, ni de solventar un simple tramite obstativo para adoptar una decisión; lo que la ley pretende es que, de verdad, se pueda participar..."

CONSIDERACIONES RELATIVAS A LOS ASPECTOS ENERGÉTICOS Y ECONÓMICOS

Respecto a la consideración PRIMERA del proyecto revocación parcial de la Orden ITC/1785/2009

Se justifica esta revocación de la Orden Ministerial ITC/1785/2009 en base al artículo 79, de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible ⁽¹⁾.

Greenpeace considera que no se está haciendo una correcta interpretación de este artículo.

A.- El artículo 79, referido a la Planificación energética indicativa, explica en sus primer y segundo punto que el documento de planificación, preceptivamente sometido a participación pública, recogerá con carácter indicativo varios escenarios sobre la evolución futura de la demanda energética, sobre los recursos necesarios para satisfacerla, sobre las necesidades de nueva potencia y, en general, previsiones útiles para la toma de decisiones de inversión por la iniciativa privada y para las decisiones de política energética, fomentando un adecuado equilibrio entre la eficiencia del sistema, la seguridad de suministro y la protección del medio ambiente.

Por lo tanto, debido a que en este documento de Planificación se contempla en cierre de Santa María de Garoña ⁽²⁾, una modificación en este sentido desvirtuaría el contenido y la información proporcionada por dicho documento a tal fin. Por lo que vulneraría la interpretación previa, y sometida a información pública que ya se ha realizado, del artículo 79.3 referido en este procedimiento.

B.- El artículo 79.3, que es el referido en el proyecto de la Orden Ministerial de revocación, explica que los objetivos se basan en cuatro aspectos que son: la optimización de la participación de las energías renovables, la reducción de la participación de las energías con mayor potencial de emisiones de CO₂, la determinación de los niveles de participación de la energía nuclear, y la participación de las diferentes tecnologías en el largo plazo.

De la lectura completa del artículo 79.3 no se infiere ni concluye nada relativo a la utilización infravalorada de las nucleares, ni que la dependencia energética de España esté relacionada con las nucleares, ni de las circunstancias económicas, y son esas

¹ <http://www.boe.es/boe/dias/2011/03/05/pdfs/BOE-A-2011-4117.pdf>

² Planificación energética indicativa según lo dispuesto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. http://www.minetur.gob.es/energia/es-ES/Participacion/Documents/Planificacion%20Energetica/PlanificacionEnergeticaIndicativa_2020.pdf

las justificaciones que el proyecto esgrime en base al artículo mencionado. Sin embargo, de la lectura de este artículo se deduce que:

- Hay que promover las renovables y disminuir el uso de combustibles fósiles. Es decir, todo lo contrario de lo que hace el Ministerio de Industria puesto que éste ha impuesto una moratoria a las renovables, vulnerando esta planificación indicativa.
- La determinación de los niveles de participación de la energía nuclear debe estar presidida por la seguridad y de acuerdo a las normativas europeas, y en el momento actual se está procediendo a la **revisión de las pruebas de resistencia**. Este proyecto de revocación se presentó al día siguiente de que el Grupo de Reguladores de Seguridad en Europa, ENSREG (European Nuclear Safety Regulators Group), presentara sus conclusiones a la Comisión Europea sobre las pruebas de resistencia de las centrales nucleares tras el accidente de Fukushima. Algunas de las conclusiones expresadas por el Comisario de Energía, Guenther Oettinger, son que el proceso se prolongaba para llevar a cabo nuevas inspecciones y que propondrá medidas para mejorar la independencia de los reguladores nacionales a nivel europeo. **En el documento del ENSREG** en el que valora las pruebas de resistencia realizadas por el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) a las centrales nucleares españolas ⁽³⁾ destaca las carencias para la gestión de accidentes integrado dentro del marco legal español, junto con **otras deficiencias detectadas** ⁽⁴⁾. Una de las carencias más importantes de las pruebas de resistencia es la falta de consideración del envejecimiento de las centrales nucleares, aspecto fundamental en el caso de Garoña ⁽⁵⁾.
- Respecto al futuro, hay que considerar entre los costes los medioambientales y los intrageneracionales, y, entre los beneficios, la aportación a la seguridad del suministro energético. En el caso de la apertura de una instalación nuclear estos costes son elevadísimos, ya que la energía nuclear es el mejor ejemplo de traslado de costes a las futuras generaciones, a través del legado de residuos nucleares. Sabiendo además que la continuidad de la central nuclear de Garoña no aporta mejoras en la seguridad de suministro, en tanto en cuanto, en España hay capacidad instalada muy superior a la necesaria, tal y como se puede comprobar en los datos proporcionados por Red Eléctrica de España (REE) ⁽⁶⁾. Se puede concluir que la reapertura de Garoña estaría en la dirección contraria a los objetivos esenciales de la Ley 2/2011.

Por lo tanto el artículo 79 de la Ley de Economía Sostenible nada tiene que ver con la dependencia energética de España, ni con las circunstancias económicas, y, como consecuencia, los argumentos que se proponen no se pueden fundamentar sobre la base de esta Ley, y además tampoco son válidos para proponer la reapertura de la instalación nuclear debido a que:

³ Informe nacional de España de la revisión por pares, en las pruebas de resistencia llevadas a cabo en las centrales nucleares europeas. Peer review country report. **Stress tests performed on European nuclear power plants. Spain.** <http://www.ensreg.eu/node/395>

⁴ Recopilación de Greenpeace de las recomendaciones, mejoras y conclusiones del regulador nuclear europeo sobre los stress test españoles. http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/nuclear/120509_GP_recopilacion_conclusiones_stresstest.pdf

⁵ **Garoña. El precio que no debemos pagar.** http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/nuclear/gp_dossierGaronya_marzo2012.pdf

⁶ http://www.ree.es/sistema_electrico/pdf/infosis/Inf_Sis_Elec_REE_2010.pdf

- Respecto a los argumentos relativos a la dependencia energética del exterior, la central nuclear de Santa María de Garoña, supone menos del 1,2% en el sistema eléctrico español (⁷), cuando, además, esa actividad depende de la importación y del tratamiento del uranio que utiliza. El 100% del combustible de uranio que utiliza Garoña y las demás centrales nucleares instaladas en España procede del extranjero, por lo que la dependencia de España en esta materia es absoluta. Por ejemplo, en el año 2009 las importaciones de uranio de España fueron: 45 % Rusia, 22 % Australia, 20 % Níger, 6 % Kazajistán, 5 % Canadá, 1 % Ucrania y 1 % Sudáfrica.
- Las circunstancias económicas actuales son derivadas de las circunstancias económicas ya existentes en el año 2009, año de aprobación de la Orden Ministerial ITC/1785/2009. Por lo tanto no hay ninguna razón económica sobrevenida, y no conocida ni derivada del marco económico precedente que pueda justificar un escenario distinto.

Respecto a la consideración SEGUNDA del proyecto revocación parcial de la Orden ITC/1785/2009

Se argumenta al respecto de la dependencia energética de España, para la que se propone un suministro energético basado en la diversificación de sus fuentes, y se recuerda que en 2011 la electricidad de origen nuclear cubrió el 20% de la demanda eléctrica de España.

Greenpeace considera que para mejorar la dependencia energética de España, lo más importante es utilizar fuentes de energía autóctonas, independientemente de si son diversificadas o no; la diversificación mejora la seguridad de suministro y el coste económico pero la dependencia energética depende del origen del combustible. En ese sentido, la energía nuclear no es autóctona ya que depende totalmente de la importación y del tratamiento del uranio que utiliza, y la central de Santa María de Garoña todo el combustible que utiliza es importado. Tal y como se detallaba en el apartado anterior el combustible nuclear es importado del exterior, en condiciones cada vez más caras e inseguras por su procedencia. Por lo que la energía nuclear no mejora la dependencia energética sino que es parte de ella.

La energía producida por Santa María de Garoña, en 2010, fue de 3.830 GWh (Producción Bruta), según el Libro de la Energía en España 2010 segunda edición, que es la información más actual disponible en la página web del Ministerio de Industria (⁸). Esto representa un 1,27% de los 300.775 GWh de la generación eléctrica (Producción Bruta), según el mismo Libro de la Energía. Teniendo en cuenta, además, que el sistema eléctrico representa menos de una tercera parte de la energía total producida. Resulta insignificante la aportación de Garoña al sistema energético de España.

Greenpeace también considera, respecto a la necesidad de garantizar el suministro, como consecuencia de las incertidumbres derivadas de los conflictos surgidos en algunos países que argumenta el Ministerio en su proyecto de reapertura de la central nuclear, que tampoco se puede obviar, como lo hace este proyecto, las "lecciones tras Fukushima", y las incertidumbres generadas tras el desastre nuclear de un reactor de

⁷ http://www.ree.es/sistema_electrico/pdf/infosis/Inf_Sis_Elec_REE_2010.pdf

⁸ Libro de la Energía en España 2010 segunda edición.
http://www.minetur.gob.es/energia/balances/Balances/LibrosEnergia/Energia_Espana_2010_2ed.pdf

idénticas características, ya que es un reactor BWR (reactor de agua en ebullición), diseño General Electric (EE.UU.) BWR-3 Mark-1 y con la misma antigüedad que el de Santa María de Garoña ⁽⁹⁾.

Respecto a la consideración TERCERA del proyecto revocación parcial de la Orden ITC/1785/2009

La central nuclear de Garoña no tiene ninguna incidencia en la seguridad de suministro, dado que en estos momentos el sistema tiene un grave problema de sobrecapacidad de generación que tensiona de forma importante, sobre todo, al sector gasista que opera al 40% de su capacidad. La consecuencia será un incremento de los costes regulados para compensar a las centrales de gas y de carbón por pagos de capacidad. La prórroga de Garoña añadirá costes al sistema y agravará los problemas de los ciclos combinados y de las térmicas de carbón.

La existencia de centrales nucleares en el sistema eléctrico supone la necesidad de parar, en numerosas ocasiones, una cantidad considerable de aerogeneradores y otras formas de generación de electricidad a partir de fuentes renovables, ya que las centrales nucleares no son capaces de regular su potencia, por lo que constituyen un impedimento para el desarrollo de dichas energías en nuestro país y la prolongación de su funcionamiento, por lo tanto, es contraria a derecho según el citado artículo 77 de la Ley 2/2011, y porque además, dichas fuentes renovables sí suponen una reducción real de emisiones de gases de efecto invernadero y son fuentes energéticas locales y que, por lo tanto, contribuyen a la mayor independencia energética de España.

Greenpeace considera que en el apartado TERCERO se relaciona la estabilidad de la red eléctrica, los costes de generación eléctrica y el déficit, que no se sabe muy bien si se refiere al déficit de tarifa que afecta al sistema eléctrico, o al desequilibrio de la balanza comercial energética. El resultado de relacionar estos conceptos de una manera equivocada derivan en confusiones que resultan impropias del Ministerio de Industria, que es quien determina, gestiona y regula estos conceptos, y que concluye consecuentemente de manera errónea.

En primer lugar, en este apartado se indica que:

“...la producción de electricidad en base que, al igual que la que procede de las grandes térmicas y las grandes centrales hidráulicas contribuye a la estabilidad de la red eléctrica...”.

En este aspecto Greenpeace quiere señalar que las centrales nucleares ofertan su producción eléctrica a precio cero en el actual sistema; el motivo es que esta tecnología tiene muy poca capacidad de variar su nivel de producción en el tiempo para adaptarse a las variaciones de la curva de demanda, es por ello que se la considera una potencia base. Por tanto, las ofertas a precio cero a las que ofertan su generación las centrales nucleares buscan asegurar la casación en el mercado eléctrico para mantener un nivel de producción constante, dejando que el precio que recibirán como retribución lo marquen el resto de tecnologías que ofertan a otros precios mayores por otros motivos, no solamente de la producción eléctrica en base.

Por lo tanto, la supuesta estabilidad del sistema se estaría retribuyendo en la componente de mercado de la tarifa eléctrica, que es donde se refleja el coste de

⁹ Garoña. **El precio que no debemos pagar.**
http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/nuclear/gp_dossierGaronya_marzo2012.pdf

generación, y la retribuiremos al precio de la tecnología de mayor coste. Además también retribuiremos por la estabilidad del sistema, en la componente regulada de la tarifa a través, entre otros, de los costes por capacidad, y de esta manera estaremos realizando retribuciones múltiples por el mismo concepto.

La estabilidad del sistema no puede condicionarse a la generación en un sistema de mercado, sin vulnerar gravemente ese mercado.

En segundo lugar se compara el precio del Kwh de los combustibles fósiles con el precio del Kwh nuclear generado, indicando que es inferior y más estable, y que:

“...y además contribuye a la reducción del déficit de la balanza comercial energética española, ya que se evita la importación de este tipo de combustibles alternativos y la adquisición de derechos de emisión de CO2...”

Recordamos nuevamente que la fijación del precio de generación de la electricidad en el actual sistema eléctrico es el derivado de una subasta en el sistema de mercado, y por lo tanto, el Kwh nuclear generado recibe la misma retribución, y no aporta una reducción de tarifa ni **tampoco ayuda de NINGUNA manera a compensar el déficit tarifario actual.**

En el caso de que en el apartado TERCERO de este proyecto se refiera al déficit de la balanza comercial energética española y no al déficit de la tarifa eléctrica, es necesario destacar que la generación nuclear de Garoña no influye en absoluto en ese déficit, en todo caso se aprovecha de él. Si suponemos que la electricidad generada en Garoña se compensa con la electricidad generada en centrales de carbón no autóctono, o con gas importado, el resultado no necesariamente implica un mayor precio de casación por la mayor compra de combustibles fósiles, puede ser que algunas de estas centrales al tener mayor cuota de mercado oferten a menor precio si hablamos de déficit de tarifa.

Por otra parte, la cuota de mercado que dejaría libre el cese de la explotación de Garoña podía ser aprovechada por energías renovables que también ofertan en el mercado liberalizado a precio cero, o por otras alternativas como la hidráulica que no aumenta el déficit de la balanza comercial energética. Debido a que, como explicamos estamos en un sistema de mercado, es imposible decir que el resultado de cubrir la generación nuclear de Garoña sea aumentar la compra de combustibles fósiles foráneos, más cuando existen subvenciones al carbón nacional y otras distorsiones que van en la dirección contraria.

En tercer lugar Greenpeace quiere recordar los costes de la energía nuclear, que son muchos y muy elevados, decenas de miles de millones de euros, mayoritariamente sufragados por la ciudadanía. Los costes asociados únicamente a la industria nuclear son la moratoria nuclear, la segunda parte del ciclo del combustible nuclear y el *stock* estratégico de uranio.

Además, se debe señalar que, en España, el límite que las empresas productoras de energía eléctrica de origen nuclear tendrían que **pagar en caso de un hipotético accidente está fijado en 1.200 millones de euros.** La razón principal de la existencia de este límite (cuyo origen se remonta a la Ley Price-Anderson promulgada en EE. UU. en 1957 cuando empiezan a funcionar las primeras centrales nucleares) es la reticencia de las empresas aseguradoras a garantizar indemnizaciones mayores. En caso de accidente, el importe de estas hipotéticas indemnizaciones hasta 1.200 millones de euros correrá a cargo del Estado y entre 1.200 y 1.500 millones de euros

correrá a cargo de los Estados firmantes de los Convenios de París y Bruselas sobre responsabilidad civil en materia de energía nuclear. Existen estudios que señalan que en caso de que las centrales nucleares tuvieran que contratar un seguro privado con el que cubrir los costes totales de un accidente nuclear las primas de seguros supondría un aumento del coste de generación de electricidad del 300%. Este respaldo estatal supone por lo tanto una subvención encubierta que recibe la energía nuclear, a la que se permite no asegurar sus accidentes al 100% como sí lo hacen el resto de fuentes de generación.

Otros costes asociados a la industria nuclear son los Costes de Transición a la Competencia. Durante el tiempo que estuvo vigente el Marco Legal Estable, entre 1988 y 1997, las tarifas que pagaban los consumidores debían ser suficientes para costear los gastos de la generación de electricidad. Mediante el R.D. 1538/1987 ⁽¹⁰⁾ se reconocieron para cada una de las diferentes tecnologías de producción existentes en el momento unos gastos de inversión que debían recuperarse a largo plazo a través de la tarifa regulada. En total, se reconocieron unos costes de inversión para todas las centrales existentes de aproximadamente 56.700 millones de euros. Casi la mitad de ellos, 24.000 millones de euros, correspondía a costes de inversión de centrales nucleares, no porque la potencia nuclear instalada fuese la mitad sino porque el coste unitario reconocido por kilovatio instalado fue muy superior al de las instalaciones de carbón o gas ⁽¹¹⁾.

Por lo tanto , una vez subvencionada desde sus inicios la energía nuclear, y con el actual sistema eléctrico resulta imposible que los consumidores obtengan los beneficios económicos por los que han pagado años atrás, sino que continuarán siendo los propietarios de las centrales quienes los reciban.

Concluyendo, el cese de la explotación de Santa María de Garoña no afecta en términos negativos a la estabilidad del sistema, ni al déficit tarifario ni al balance comercial energético de España.

Teniendo en cuenta la minusvaloración que se hace de los problemas no resueltos de seguridad nuclear, la falta de responsabilidad civil y de internalización de costes hace que, al no tener en cuenta dichos costes, se esté dando un análisis de costes falso de la energía nuclear. Las exigencias no cumplidas sobre inversión en implementar los nuevos estándares de seguridad y la obligación que se debería imponer para que los propietarios asuman la responsabilidad civil en caso de sucesos o incidentes hace que este análisis se establezca sobre supuestos también falsos.

Respecto a la consideración CUARTA del proyecto revocación parcial de la Orden ITC/1785/2009

Greenpeace se remite a las consideraciones realizadas en el apartado TERCERO, que desmienten la afirmación de que el sistema de fijación de precios de la electricidad, el cese de la explotación, supondría un desplazamiento de la oferta hacia otras fuentes de suministro de mayor precio, lo que tendría un efecto negativo en el mismo y, por lo tanto, en la factura eléctrica a pagar por todos los consumidores de energía eléctrica.

¹⁰ Fuente: El Observatorio crítico de la Energía, Entiende el Mercado Eléctrico. Referencia REAL DECRETO 1538/1987, de 11 de diciembre, por el que se determina la tarifa eléctrica de las empresas gestoras del servicio.

¹¹ Fuente: El Observatorio crítico de la Energía, Entiende el Mercado Eléctrico. Referencia El marco legal estable. Economía del sector eléctrico español 1988-1997. Publicaciones de REE. Disponible en www.ree.es/accionistas/pdf/MarcoLegalEstable.pdf.

El desplazamiento de la oferta puede darse también hacia otras fuentes de igual precio, como el caso de las renovables que ofertan a precio cero en el mercado, y en cualquier caso la retribución final que es con la que se calcula la parte no regulada de la factura eléctrica se determina por la retribución final, no por la oferta de casación.

Respecto a la consideración QUINTA del proyecto revocación parcial de la Orden ITC/1785/2009

Greenpeace considera que el argumento respecto a que el retraso en la fecha inicialmente prevista de disponibilidad del Almacén Temporal Centralizado (ATC) de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de alta actividad supone también un retraso en la fecha para poder iniciar el desmantelamiento de la central no es cierto, ya que no es necesario un ATC para el desmantelamiento de un central nuclear, ni para el cierre de la explotación que es el objeto de esta Orden Ministerial porque:

- El cierre de la explotación nuclear, no está condicionado por la existencia o no de instalaciones para el almacenamiento de los residuos nucleares que ha producido una central, de ser así no se podría haber producido la Orden Ministerial ITC/1785/2009, sin que el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) hubiera advertido de ello.
- El desmantelamiento de una central nuclear tampoco está condicionado por la existencia de un ATC, tal y como demuestra el desmantelamiento de la central nuclear de José Cabrera, más conocida como Zorita, que se está llevando a cabo sin necesidad de esta instalación centralizada. En este caso se está utilizando un ATI (Almacén Temporal Individualizado) tal y como puede consultarse en el Plan de desmantelamiento y clausura de la central nuclear de José Cabrera (Enresa) ⁽¹²⁾. La construcción de este ATI se realizó en un año.
- **En este sentido, hace seis meses, el CSN limitaba el tiempo de almacenamiento del combustible gastado en las piscinas de las nucleares, a consecuencia del accidente de Fukushima que ha puesto de manifiesto el riesgo asociado con esas piscinas, y así consta en el acta del Pleno celebrado el 13 de octubre de 2011 ⁽¹³⁾. Pero en este proyecto se utiliza el argumento de la falta de este Almacén justo en la línea contraria a la seguridad que exige el CSN, y se justifica la prolongación de la vida útil de Garoña.**

Respecto a la consideración SEXTA del proyecto revocación parcial de la Orden ITC/1785/2009

Greenpeace considera que el efecto positivo que se argumenta respecto del retraso en el cese de explotación de la central de Santa María de Garoña, porque permite disponer de un periodo más dilatado para la obtención de recursos financieros, no se sostiene. Tal y como explica el Ministerio, los titulares de las instalaciones únicamente contribuyen a la financiación de la gestión del combustible nuclear gastado y de los

¹² Plan de desmantelamiento y clausura de la central nuclear de Jose Cabrera. (Enresa)
http://www.enresa.es/actividades_y_proyectos/clausura_desmantelamiento_y_restauracion/plan_desmantelamiento_clausura_cabrera

¹³ Acta del Pleno del CSN celebrado el 13 de octubre de 2011
http://www.csn.es/images/stories/actualidad_datos/reuniones_del_consejo/actas_2011/acta_1208.pdf

residuos radiactivos, y del desmantelamiento de las centrales nucleares, dado el actual sistema de tasas establecido, mientras éstas están en explotación. Las condiciones para obtener recursos financieros pueden ser peores en el futuro, y esta presunta ventaja puede dejar de serlo. En cualquier caso, esta presunta ventaja es de menor importancia que el efecto negativo que tiene la prolongación de la actividad nuclear, ya que se producirá más cantidad de residuos radiactivos al retrasar el cierre, y el coste variable de la gestión aumentará. Porque aunque los costes variables no sean aparentemente elevados, debido a que el residuo debe gestionarse y mantenerse durante una cantidad de tiempo que supera con creces los cálculos económicos, no puede ignorarse de ninguna manera. Asimismo en el escenario contemplado por el Ministerio de Industria del almacenamiento en un ATC, el transporte de los residuos radiactivos debe contemplarse, y en ese caso el coste variable si es muy considerable.

Respecto a la consideración SÉPTIMA del proyecto revocación parcial de la Orden ITC/1785/2009

Greenpeace considera respecto a las ventajas sobre la actividad económica de la zona, el empleo y la recaudación impositiva en la zona de influencia de la planta que, contrariamente a la argumentación favorable a la reapertura, lo que tiene un efecto positivo sobre la actividad económica es el cierre y desmantelamiento de la central nuclear.

La central nuclear de Garoña da empleo aproximadamente a 315 personas de forma directa. Estos empleos serían necesarios durante los años que durase el desmantelamiento, y además se multiplicarían para producir la misma cantidad de energía mediante energías renovables ya que estas generan, de media, entre 3 y 4 veces más empleo por unidad de energía, por lo que este argumento del Ministerio es falso.

Su cierre generará más empleo, ya que durante el desmantelamiento de una central nuclear, cuya duración puede ser de varios años, se crean más puestos de trabajo que mientras se mantiene en operación. En el caso de la central de Zorita, más **del 90% del personal con el que contaba la planta ha continuado trabajando durante el proceso de desmantelamiento**. Además, Enresa subcontrató servicios con 18 empresas que dieron trabajo a 140 personas, con estimaciones de picos de 250 trabajadores⁽¹⁴⁾.

A lo que hay que añadir la generación de empleo y reactivación de la economía debida a la implantación de otro tipo de desarrollo, para el cual existen ayudas estatales para la reconversión. Se detallan en la resolución de 16 de noviembre de 2010, de la Secretaría General de Industria, por la que se convoca la concesión de ayudas para actuaciones de reindustrialización en la zona de influencia de la central nuclear de Santa María de Garoña en el año 2011 ⁽¹⁵⁾. La cuantía total máxima de las ayudas convocadas a conceder para 2011 era de 20.740.480 euros.

Partiendo del hecho de que el desmantelamiento de la central ofrece oportunidades de empleo equivalentes o superiores a las de la central y por un periodo de tiempo superior a diez años para desarrollar alternativas de empleo tanto en las actividades relacionadas con las fuentes renovables como en la eficiencia energética, además del turismo y la agricultura, la justificación del Ministerio se demuestra falsa y la intención de mantener Garoña como una solución más cómoda que la de identificar un nuevo

¹⁴ <http://www.energiadiario.com/publicacion/spip.php?article13186>

¹⁵ http://boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOEA-2010-18054

modelo de desarrollo económico local sostenible que es perfectamente viable por las condiciones del territorio.

Respecto a las consideraciones finales del proyecto revocación parcial de la Orden ITC/1785/2009

Se refiere en el proyecto que con fecha 17 de febrero de 2012, el CSN no ha detectado hechos que modifiquen las conclusiones de los informes elaborados por este Organismo en junio de 2009.

Sin embargo, solo la mera relación de la documentación que ha de aportar la central para su prórroga indica que hoy en día Garoña no cumple los requisitos de seguridad nuclear ni los nuevos estándares de seguridad establecidos después de las explosiones de los reactores de Fukushima. Solo esta consideración haría inviable la operación de la central.

El propio CSN, en su informe final sobre las pruebas de resistencia a las centrales nucleares españolas ⁽¹⁶⁾, referente a la nuclear de Garoña dice, entre otros ejemplos que:

- Sobre inundaciones internas derivadas de terremotos: *“...la evaluación sobre la identificación de equipos susceptibles de generar inundaciones con objeto de evaluar su margen sísmico deben cubrir tuberías que pudieran generar un suceso iniciador además de la pérdida de sistemas de mitigación por lo que el titular deberá completar estos estudios. En cuanto a los escenarios de inundación provocados por grandes fuentes de agua, la evaluación del CSN identifica la conveniencia de implantar una mejora en la estructura de toma para hacer frente con mayor robustez a una rotura en la tubería de agua de circulación...”*.
- Respecto a los efectos de rotura potencial de presas aguas arriba del emplazamiento, los análisis del titular difieren de los contemplados en los planes de emergencia de presas dentro de la práctica española. En vista de estos resultados, el CSN considera que deberán acometerse las acciones necesarias para armonizar ambos planteamientos, el realizado por el titular y el postulado en los planes de emergencia. Como consecuencia de esa armonización, el titular deberá revisar sus análisis y adoptar las medidas que de ellos se deriven.
- Respecto a las medidas de accidentes en el reactor, el titular deberá analizar la capacidad de estanqueidad de las válvulas de aislamiento de contención y de las penetraciones bajo las condiciones de presión, temperatura y radiación del accidente severo para obtener una estimación de la fuga y, en su caso, para identificar e implantar potenciales mejoras.
- Respecto a la pérdida de inventario y/o refrigeración de piscinas de combustible. El titular ha analizado la pérdida de inventario que se produciría como consecuencia de la acción sísmica en la PCG (sloshing) y llega a la conclusión de que se produciría un vertido de 26,3 m3 de agua de la piscina como consecuencia de este fenómeno. Se considera que el efecto es significativo puesto que los tiempos disponibles para la toma de medidas de aporte de emergencia se reducen unas tres horas en el caso más desfavorable (y 13 horas para el caso de la carga térmica

¹⁶ Informe Final. Pruebas de resistencia realizadas a las centrales nucleares españolas.
http://www.csn.es/images/stories/actualidad_datos/pruebas_de_resistencia_informe_final.pdf

correspondiente al final de recarga), por lo que se debe requerir al titular un análisis más en profundidad de esta situación. El titular incluye en su informe las provisiones del diseño para evitar drenajes inadvertidos (compuertas y orificios anti-sifón), pero no incluye la capacidad sísmica de las compuertas y dispositivos para garantizar su estanqueidad. El titular debe completar su análisis con este aspecto

- Respecto a aspectos de protección radiológica, el CSN considera que el análisis de habitabilidad realizado por el titular en caso de accidente severo presenta incertidumbres importantes (fugas de contención, retención en la cámara de supresión, características y eficiencia del venteo filtrado a implantar, condiciones atmosféricas, caudal de entrada de aire a sala de control, tiempos de permanencia, etc.). En consecuencia, con objeto de dar una mayor fortaleza a la central, el titular deberá analizar a corto plazo la implantación de un sistema para dotar de suministro alternativo de energía eléctrica a las unidades de filtración de emergencia de sala de control en caso de SBO. En relación con los medios disponibles para el seguimiento y control de las emisiones radiactivas, se considera conveniente que la central implante, a medio plazo, una red de vigilancia en continuo con recepción automática de los datos en sala de control, CAT y sala de emergencia del CSN.

Por todo ello, Greenpeace solicita la improcedencia del procedimiento de revocación iniciado y, en consecuencia, del sobreseimiento del mismo.