

PROBLEMATICA DE LAS AUTORIZACIONES DE LAS CENTRALES NUCLEARES EN ESPAÑA

Salvador SMITH JIMENEZ

Las instalaciones nucleares y radiactivas están reguladas en España por un sistema de autorizaciones, que las denomina también licencias o permisos. Este sistema de autorizaciones se corresponde con los criterios y las doctrinas administrativas, ya clásicas, del Derecho español inspirado, en buena parte, en las italianas, en especial de Franchini o de Vignocchi; aspectos que no analizamos, por que no son propios de este tema que tratamos.

El Derecho español, sobre la materia nuclear y radiactiva, es un único y estatal conjunto de normas para toda esta clase de instalaciones con ciertas variaciones según las tres categorías en que las divide, variaciones que sólo se traducen en más o menos trámites y autorizaciones, pero que no contradice su unidad legal.

En principio, la autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo; lo que quiere decir que no es un hecho administrativo, ni una norma legal (Circular, Resolución de carácter general, Ordenanza, etc.) y como todo acto administrativo es una declaración de voluntad que contiene varios aspectos y entre los que son más esenciales, destacan: 1) Organismo o Autoridad que lo otorga. 2.) Entidad o persona autorizada. 3) Objeto de la autorización. 4) Oportunidad de la autorización en relación a un interés público establecido. 5) Requisitos necesarios de la autorización de carácter preceptivo, asesor o técnico.

Sin entrar en una sistematización de otros aspectos o condiciones, estas líneas tratan especialmente del punto 1), o sea de la Autoridad u Organismo que otorga la autorización, sin olvidar los otros puntos que se reflejarán a tenor de la necesidad de mencionarlos y siempre y en cualquier caso, bajo un criterio de legalidad vigente.

Observados estos criterios, en el Derecho español positivo en la materia tenemos que las autoridades competentes ya se establecen en la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, cuando dispone que su ejecución corresponde al Ministerio de Industria a través, especialmente, de las Direcciones Generales de Energía y de Minas y Combustibles (art. 3.º). A la Dirección General de la Energía, le compete, fundamentalmente, el trámite de las autorizaciones administrativas (art. 4.º). La Junta de Energía Nuclear dará informes preceptivos al Ministerio de Industria sobre las solicitudes formuladas (arts. 6.º, 28, 30 y otros), sólo en el supuesto de que sea el infor-

me favorable, el explotador puede solicitar del Ministerio de Industria la extensión del acta de puesta en marcha.

En desarrollo de esta Ley 25/194, el Decreto 2.869/1972, de 21 de julio, aprueba el Reglamento de instalaciones nucleares y radiactivas, el que establece que su aplicación corresponde al Ministerio de Industria, con el asesoramiento preceptivo de la Junta de Energía Nuclear (art. 2.º).

Este Reglamento desarrolla la tramitación de las autorizaciones de las instalaciones nucleares y señala, como autoridad competente para otorgarlas, a la Dirección General de la Energía (autorización previa en el art. 12; autorización de construcción en el art. 17; autorización de puesta en marcha en el art. 24, que se desglosa en un permiso de explotación provisional, susceptible de prórroga art. 31, y un permiso de explotación definitivo).

La conexión a la red nacional de suministro eléctrico de las centrales nucleares, se hace con estos permisos de explotación.

Estas normas sobre autorizaciones se han aplicado mediante sendas resoluciones de la Dirección General de la Energía, por ser la titular de la competencia referida, resoluciones que reúnen, por serlo, todos los requisitos y presunciones propios del acto administrativo.

Posteriormente, se promulga la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, que asume las funciones de seguridad nuclear y protección radiológica anteriormente encomendadas a la Junta de Energía Nuclear, destacando otros aspectos en esta Ley, como son que sus informes serán preceptivos y vinculantes cuando tengan carácter denegatorio y en cuanto a las condiciones que establezca, caso de ser positivo; además, ejercerá la inspección y control de toda clase de instalaciones en cuanto a seguridad nuclear y protección radiológica se refiera, pudiendo proponer las sanciones legalmente establecidas, incluso la anulación de licencias, permisos o autorizaciones, más otros aspectos, que se especifican en el art. 2.º de esta Ley.

Al Consejo de Seguridad Nuclear lo define en el art. 1.º, como independiente de la Administración Central del Estado y como único Organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, por lo que es un Organismo concebido como Administración diferenciada, dentro de las competencias de la propia Ley de su creación,

Salvador SMITH JIMENEZ es Abogado del Ilustre Colegio de Madrid, al que pertenece desde el 21 de mayo de 1959. Cursó los estudios de Derecho en la Universidad de Barcelona y los de Doctorado en la Universidad Complutense. Es miembro de distintas Asociaciones Profesionales españolas y extranjeras.

Sus actividades, en diversos campos, siempre han sido profesionales. Durante catorce años fue profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Ha conseguido distintos diplomas y, desde junio del 78 a la actualidad, es funcionario de la Dirección General de la Energía (Subdirección General de Energía Nuclear.)

que establece sus facultades administrativas de control, técnicas de inspección y de informe (de aquí su denominación de Consejo). No es Autoridad administrativa en el sentido propio de la palabra, por ello, no puede dar Autorizaciones, ni otra clase de Resoluciones, ni aún tratándose de expedientes sancionadores, por cuanto en éstos, sus facultades son de denuncia, para que la Administración del Estado, Central o Periférica, sancione, y dé paralización de una Central Nuclear por motivos técnicos y cautelares de seguridad, con carácter peyoratorio.

La tramitación de los expedientes y la concesión de las Autorizaciones corresponden al Ministerio de Industria y Energía. Al ministro de Industria y Energía, la autorización previa o de emplazamiento, la de construcción y los permisos de explotación provisional y definitivo de las instalaciones nucleares y radiactivas de primera categoría, así como la clausura de las mismas, y las restantes autorizaciones corresponde darlas al director general de la Energía (art. 3.º), sin perjuicio de lo establecido en los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas, las que no han asumido competencias de dar autorizaciones en esta materia por imperativos constitucionales y de los Estatutos de Autonomía respectivos.

Si en orden a sus funciones técnicas el Consejo de Seguridad Nuclear es independiente de la Administración Central del Estado, en el orden administrativo, tiene cierta dependencia jerárquica respecto del ministro de Industria y Energía, como se induce, por ejemplo, en que es el proponente de las consejeros, del secretario general y del Estatuto de Seguridad Nuclear (art. 5.º), cuyo Real Decreto 1157/1982 de 30 de abril, de aprobación, va dirigido por Su Majestad el Rey al excelentísimo señor ministro de Industria y Energía.

Interpretando el art. 10, del Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear, se corrobora lo dicho anteriormente y aclara que el propio Ministerio de Industria y Energía puede establecer más condicionados, por motivos de seguridad nuclear y protección radiológica, de los que considere el Consejo.

Cada Central Nuclear es objeto de un permiso de explotación provisional (artículo 24.1 del Reglamento) que puede prorrogarse (art. 31); éstas prórrogas pueden efectuarse por resoluciones de la Dirección General de la Energía, conforme al art. 3.2 de la Ley 15/1980 en relación con el art. 31 de la Ley

25/1964 o por Ordenes Ministeriales (art. 3.2 de la Ley 15/1980) siempre en función de lo establecido en el permiso de explotación provisional que impone sobre vigencia, los plazos y las prórrogas.

Las otras autorizaciones de Centrales Nucleares (las instalaciones radiactivas de primera categoría tienen la misma tramitación), se otorgarán por resoluciones de la Dirección General de la Energía. Tales autorizaciones pueden versar sobre recarga de combustible nuclear, reanudación de actividades, transporte, almacenaje de residuos radiactivos, declaraciones de utilidad pública en concreto (según el repetido art. 3.2 de la Ley 15/1980 y art. 7.2 A) del Decreto 2619/1966, de 20 de octubre), etc.

Mediante la creación del Consejo de Seguridad Nuclear, se han reiterado las competencias de la Administración Central y Periférica del Estado en orden a la tramitación de los expedientes y a la concesión de las autorizaciones necesarias para las instalaciones nucleares y radiactivas; como hemos visto por la Ley 15/1980, de 22 de abril, que las recoge en el art. 3.º y que también regula en qué aspectos pueden intervenir las Comunidades Autónomas, Entes preautonómicos y provincias interesadas o afectadas por esas instalaciones.

Puede así afirmarse que, por lo general, la competencia para otorgar las autorizaciones corresponde al Ministerio de Industria y Energía, pero, con carácter especial o excepcional, tiene competencia el Gobierno en los supuestos que recoge el art. 3.4 de esta Ley. Este artículo faculta al Gobierno para que haga uso del art. 180.2 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976) en los siguientes términos: «en los supuestos a que se refiere el presente artículo, el Gobierno podrá hacer uso de las facultades previstas en el núm. 2 del art. 180 de la Ley de Régimen Jurídico del Suelo y Ordenación Urbana. Las autorizaciones o licencias que correspondan otorgar a cualesquiera administraciones públicas no podrán ser denegadas o condicionadas por razones de seguridad, cuya apreciación corresponda al Consejo».

Como este art. 3.º está referido a la tramitación de los expedientes y a la competencia de la concesión de las instalaciones mencionadas, resulta así que, de acuerdo con el art. 180.2 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, por razones de urgencia o de excepcional interés público, el Ministro de Industria y Energía, por los trámites

que señala dicho precepto, puede llevar la cuestión al Consejo de Ministros que decidirá la ejecución del proyecto con la modificación o revisión del régimen del suelo en los términos municipales afectados, de conformidad a dicha Ley. También, establece que ninguna Administración puede denegar o condicionar las autorizaciones por razones de seguridad nuclear y protección radiológica, cuya apreciación corresponde al Consejo de Seguridad Nuclear.

Esta facultad del Gobierno es una facultad-deber de acuerdo con el artículo 130.1 de la constitución, porque «los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos...», entre los que cabe señalar, como vital, el sector energético.

Se modifican las normas de las Corporaciones locales en el sentido de que se aplicarán para esta clase de instalaciones con carácter de informes, y si el Gobierno las considera de urgencia o de excepcional interés público, este supuesto de informes resulta ya dudoso y procedería un análisis distinto.

Siguen aplicándose, aunque ya muy modificadas en el espíritu, y a veces en la letra, las vigentes normas de régimen local, que son muy anteriores a la Constitución y están inspiradas en conceptos legales de los años cuarenta. Así, por ejemplo, el Decreto de 24 de julio de 1955, que aprueba el texto articulado de las leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, a cuyo amparo se promulgó el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 y el Reglamento de 27 de mayo de 1955, sobre Bienes de las Entidades Locales, más otros de dicha década, pasaron a ser modificados parcialmente y no en lo sustancial, por el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, que aprueba el texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de dicha Ley, más algunos otros como el Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero, sobre Planes Provinciales de Obras y Servicios, etc., que son modificados en cuanto se refieran a materia nuclear y radiactividad por la Ley 15/1980, que por ser posterior, deroga, en lo que se le opon-

gan, a todas las leyes y normas anteriores que no tengan carácter de leyes orgánicas, según el art. 1.º 1. del Código Civil y el 2.º 1. del mismo Código.

La Ley 15/1980, de 22 de abril, es muy clara en cuanto al criterio de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas no permiten asumir competencias del Estado respecto a las instalaciones nucleares y radiactivas, coincidente con la exclusión de competencias de las Autonomías que, en esta clase de industria, se expresa en los propios Estatutos.

Sucintamente, se ha expuesto la profusión de normas existentes hoy de aquel régimen de Administración Local bajo los criterios de la década de los cuarenta. Las adaptaciones que de las mismas se han venido haciendo, no las han suplido con la regulación necesaria correspondiente al nuevo orden constitucional de España.

En este orden constitucional, es de la competencia exclusiva del Estado promulgar la legislación básica sobre protección del medio ambiente y del régimen minero y energético, incluso la legislación, ordenación y autorización de las

instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149 de la Constitución).

En orden a la Administración Municipal, queda por hacer la legislación prevista en el art. 140 de la Constitución, que establece el principio de facultades de los Municipios, claro es, dentro de un sistema de administración local, de una autonomía relativizada para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 de la Constitución).

A modo de conclusiones y resumiendo lo anterior sobre las autorizaciones de las centrales nucleares, teniendo en cuenta la normativa vigente, puede decirse:

1.º El Gobierno, por razones de urgencia o de excepcional interés público, tiene la facultad-deber para acordar en Consejo de Ministros la ejecución del proyecto y ordenar el procedimiento a seguir de modificación y revisión del régimen del suelo.

2.º Sin embargo, el sistema, por lo general, de autorizaciones es que se

concedan por el ministro de Industria y Energía o por el director general de la Energía, con respecto a los informes que se disponga que emitan las Comunidades Autónomas.

3.º Las Administraciones públicas no pueden condicionar o denegar autorizaciones o licencias por razones de seguridad nuclear o de protección radiológica, cuya competencia corresponde únicamente, en el orden técnico, al Consejo de Seguridad Nuclear.

4.º Si bien el Estado de las Autonomías es, en esencia, un Estado de competencias compartidas, en mayor o menor grado según de la materia de que se trate, es una excepción el régimen de las autorizaciones de las instalaciones nucleares y radiactivas, que no se transfiere en los distintos Estatutos de Autonomía.

5.º Finalmente, la intervención de los Entes autonómicos, provinciales o locales, queda limitada a informes y los informes de los Municipios afectados sólo versarán sobre sus propias competencias en materia de ordenación del territorio y de medio ambiente.

(Viene de la página 20)

Reparación o mantenimiento: Se postulan junto con el fallo único.

Fallos secundarios: Son todos los fallos que son previsibles por análisis, causa, efecto.

DISEÑO

Diseño del Sistema de Emergencia

A los sistemas y componentes que constituyen el Sistema de Emergencia aplican los siguientes criterios de diseño:

- Protección de las estructuras que las alojan contra impacto desde el exterior (Edificios BUNKER.)
- Separación entre estructuras, 50 m.
- Vigilancia de áreas vitales.
- Autonomía de sistemas durante 10 horas después de un accidente.
- Automatismo durante los primeros 30 minutos.
- Postulado de fallo único adicional. Criterios (n + 1).
- Cada sistema tiene dos redundancias del 100 % de capacidad.
- Suministro de energía propia e independiente.

● Acciones manuales desde una sala de control independiente.

● Los componentes mecánicos se diseñan con los requisitos de Seguridad Básica.

● Controles administrativos muy estrictos a las áreas donde estos componentes están ubicados.

A los sistemas y componentes que constituyen el Sistema de Salvaguardia aplican los siguientes criterios de diseño:

- Protección de las estructuras que los alojan contra terremotos y las cargas debidas a los accidentes internos.
- Automatismo durante 30 minutos.
- Postulado de fallo único con reparación adicional al accidente (n + 2).
- Cada sistema tiene, normalmente, cuatro subsistemas del 50 %.
- Los componentes mecánicos se diseñan con requisitos de Seguridad Básica.

Como consecuencia de estos criterios, y junto con las redundancias existentes en el equipo mecánico, se dispone de ocho (8) Grupos Diesel para suministro

de energía de emergencia, estando cuatro de éstos situados en el Edificio del Agua de Alimentación de Emergencia; hay una segunda sala de control en el Edificio de Agua de Alimentación de Emergencia, desde donde se puede realizar la parada del reactor, y por último, se dispone de un sistema de Protección del Reactor que inicia la actuación automática durante los 30 primeros minutos de todos los componentes de Seguridad.

CONCLUSIONES

Como conclusión final se puede indicar que en la actualidad existe un cuerpo de normativa nuclear suficientemente desarrollado donde los criterios de Seguridad de las Centrales Nucleares están claramente establecidos. Dichos criterios tienen un nivel parecido de exigencia que los desarrollados por otras normativas de seguridad nuclear, con los aspectos diferenciadores que se han indicado anteriormente.