

CRÓNICA ADMINISTRATIVA

Española y de la Unión Europea

Extranjera

ESPAÑOLA Y DE LA UNIÓN EUROPEA

CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA: LA CENTRAL NUCLEAR DE GAROÑA

SANTIAGO A. BELLO PAREDES¹
Universidad de Burgos
sbello@ubu.es

Cómo citar/Citation

Bello Paredes, S. A. (2017).
Crónica de una muerte anunciada: la central nuclear de Garoña.
Revista de Administración Pública, 204, 237-267.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.204.09>

Resumen

El objeto de este estudio se centra en efectuar una valoración de la situación, no solo jurídico-administrativa, vivida por la central nuclear de Santa María de Garoña en los últimos años (2009-2017), cuyo episodio final ha tenido lugar con la resolución administrativa dictada por el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, contenida en la Orden ETU/754/2017, de 1 de agosto, por la que se deniega la renovación de la autorización de explotación de esta central nuclear, lo que supone su inexorable final y el comienzo de su desmantelamiento.

Palabras clave

Derecho nuclear; centrales nucleares; seguridad nuclear; autorizaciones administrativas; Santa María de Garoña.

¹ Profesor titular de Derecho Administrativo (acreditado catedrático).

Abstract

The purpose of this study is to assess the situation, not only legal and administrative law, experienced by the Santa María de Garoña nuclear installation in the last decade: 2009-2017, whose final episode has taken place with the resolution Administrative Order issued by the Ministry of Energy, Tourism and Digital Agenda, contained in Order ETU / 754/2017, of 1st August, refusing to renew the authorization to operate this nuclear installation, which its inexorable final and the beginning of its decommissioning.

Keywords

Nuclear law; nuclear installations; safety nuclear; licences; Santa María de Garoña.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA CENTRAL NUCLEAR DE SANTA MARÍA DE GAROÑA 2009-2017: UN LARGO PEREGRINAJE: 1. El contenido de la OM de fecha 3 de julio de 2009. 2. La posición sostenida por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 30 de junio de 2011. 3 La Orden IET/1453/2012, de 29 de junio. 4. La Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 4 de marzo de 2015. III. LA ORDEN ETU/754/2017, DE 1 DE AGOSTO: EL FINAL DE ESTE LARGO CAMINO.

I. INTRODUCCIÓN

El título de este trabajo trata de recordar la magnífica novela² de los años ochenta que describe la actitud de aquellas personas que no cejan en compeler contra un supuesto agravio, hasta que al final lo consiguen, y la posición de la colectividad ora transida de pasividad, ora incapaz de reaccionar.

² Cuyo autor es el escritor colombiano Gabriel García Márquez, y tiene como argumento un hecho real acaecido en los años cincuenta y que acabó con el asesinato de una persona por dos hermanos despechados; todos los habitantes del pequeño pueblo sabían que eso iba a suceder y bien no hicieron nada o no pudieron evitarlo. Sirva esta alegoría para ilustrar la situación jurídica de la central nuclear objeto de este trabajo que, parada por la empresa propietaria desde el año 2012, y pese a que esta solicitó en el año 2014 la prórroga de la autorización de explotación hasta el año 2031, ha sido objeto de una multiplicidad de acciones contrarias provenientes de un heterogéneo grupo de actores políticos, institucionales y mediáticos, que ha llevado a denegar esta solicitud por motivos declarados realmente poco sostenibles en derecho, que encubren otros realmente poderosos, como curiosamente puso de manifiesto el titular del Departamento ministerial al afirmar que la causa principal del cierre de la central nuclear es que esta se había convertido en un «campo de batalla político», según recogen los medios de comunicación de la rueda de prensa convocada para hacer pública esta decisión administrativa, <http://www.elmundo.es/economia/macroeconomia/2017/08/01/598055e322601d0e2d8b4623.html>, consulta 01/09/2017.

Y es que la historia de la central nuclear de Santa María de Garoña en la última década³ bien puede ser objeto de una novela, pues refleja con cruda realidad la existencia de diversos intereses contrarios a su funcionamiento. Más allá del aspecto de la seguridad nuclear, que debiera ser el eje central sobre el que pivotara cualquier política pública referida a la energía nuclear, y que el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) ha declarado que se encuentra garantizada en el funcionamiento de esta central nuclear; en torno a ella se ha desatado la confluencia de actividades de movimientos anti-nucleares, de instituciones públicas (como comunidades autónomas y entes locales defendiendo una hipotética seguridad para sus vecinos⁴), de partidos

³ Y que ha sido objeto de diversos estudios en nuestra doctrina, sirvan por todos los siguientes: S. A. Bello Paredes (2009), «Las autorizaciones administrativas en el ámbito de la energía nuclear: a vueltas con el tema del futuro de la central nuclear de “Santa María de Garoña”», en *Actualidad Administrativa*, 19, págs. 1-23; de este mismo autor, (2011), «El derecho nuclear y el falso mito de los 40 años como límite de funcionamiento de las centrales nucleares», en *Actualidad Administrativa*, 19, págs. 1-31, y «Acercamiento jurídico-administrativo al debate sobre la energía nuclear en España», en *RAP*, 188, págs. 251-278. A. Ruiz de Apodaca Espinosa (2014), «El permiso de explotación de la central nuclear de Garoña y su continua incertidumbre a la luz del ordenamiento jurídico nuclear», en *RVAP*, 99-100, págs. 2605-2632. Trabajos que se unen a la bibliografía ya existente sobre derecho nuclear y contenida en L. Martín-Retortillo Baquer (1963), *Energía nuclear y Derecho: problemas jurídico-administrativos*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos; J. M. Ayllón Díaz-González (1999), *Derecho Nuclear*, Granada: Comares. A. Barceló (2002), *Instalaciones nucleares: autorización y conflicto*, Barcelona: Ariel; A. Morales Plaza (2009), «El marco regulatorio de la energía nuclear», en F. Becker, L. M. Cazorla Prieto, J. Martínez Simancas y J. M. Sala Arquer (dirs.), *Tratado de regulación del sector eléctrico*, tomo I, Cizur Menor: Aranzadi, págs. 523-553

⁴ Actividad pública que, en una dimensión jurídica, constituye una competencia exclusiva del CSN, según establece el art. 2 de la Ley 11/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, y por ello no es competencia ni de las comunidades autónomas, ni de las entidades locales. Máxime cuando algunas de estas entidades territoriales, sobre todo asentadas en el País Vasco, no han mostrado este nivel de beligerancia con la pluralidad de centrales nucleares que están ubicadas en territorio de Francia y que, en un hipotético accidente nuclear, también podrían originar perjuicios a sus vecinos; en ese sentido, la central nuclear francesa situada en Golfech (con dos reactores nucleares de 1310 MGW de potencia, cada uno), se encuentra a menos de 300 km de la frontera española y está operativa desde el 01/06/1990, es decir, tiene más de 27 años de vida útil. País con el cual tenemos un saldo importador de energía eléctrica muy importante, la cual es de origen nuclear, dada la aportación de este tipo de energía en Francia, que ronda el 72%.

políticos⁵, de medios de comunicación y, ya en el sumo de la discrepancia, de los propios accionistas de la empresa propietaria de esta central nuclear⁶.

Esta enconada y múltiple acción contra la continuidad de esta central nuclear, nunca acontecida antes en nuestro país, pone de manifiesto los viejos miedos centrados en la energía nuclear y evidencia una ausencia de políticas públicas, en el medio y en el largo plazo, que resulta realmente peligrosa para alcanzar el principio de sostenibilidad en el ámbito energético.

Si bien desde sus orígenes en los años sesenta no se habían producido excesivas novedades en relación con la normativa aplicable a la energía nuclear en España⁷, ni esta había sido objeto de especiales pronunciamientos judiciales; desde hace casi una década esta situación ha cambiado de forma abrupta.

Primero, a través de la actuación del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, al aprobar la Orden Ministerial, de fecha 3 de julio de 2009, por la cual se acordó «como fecha de cese definitivo de explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña el 6 de julio de 2013». Esta resolución administrativa fue posteriormente revocada por la Orden Ministerial, de

⁵ Pues ha habido una extraña unanimidad en solicitar el cierre de esta central nuclear, salvo el Partido Popular, y ello hasta el punto de haberse aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en fecha 7 de marzo de 2017, una proposición no de ley sobre la central nuclear de Santa María de Garoña, con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, excepto el del Grupo Popular, con el contenido siguiente: «1. Poner en marcha las medidas necesarias para proceder al cierre definitivo de la central nuclear de Santa María de Garoña. 2. Acometer el proceso de desmantelamiento en condiciones de seguridad para el medio ambiente y las personas, bajo supervisión del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN). 3. Activación inmediata de un plan alternativo y específico de reindustrialización y adaptación económica para el área de influencia de la central nuclear de Santa María de Garoña», *BOCG*, Congreso de los Diputados, serie D, 123, de 15/03/2017.

⁶ Dado que la empresa Iberdrola, propietaria del 50 % del accionariado de la mercantil Nuclenor, S.A., era partidaria de desistir de la solicitud de prórroga, mientras la empresa Endesa, propietaria del otro 50 %, se mostraba dispuesta a que continuase el procedimiento administrativo iniciado con esta solicitud, tal y como puede constatar de la lectura de la nota de prensa emitida por esta empresa en relación con la celebración del Consejo de Administración y la Junta General de Accionistas de fecha 26 de abril de 2017, en la que se trató el asunto de desistir de la solicitud de renovación de la autorización de explotación de la central nuclear, http://www.nuclenor.org/public/prensa/ni_20170426.pdf, consulta: 01/09/2017.

⁷ Que se encuentra contenida básicamente en la Ley sobre energía nuclear (LEN), Ley 25/1964, de 29 de abril, y el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas (RINR), aprobada por Decreto 2869/1972, de 21 de julio, luego derogado por el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, actualmente vigente.

fecha 29 de junio de 2012, la cual estableció la posibilidad de prorrogar por seis años más la autorización de explotación de esta central nuclear, si ello se solicitaba antes del día 6 de septiembre de 2012. Comoquiera que el titular de esta central nuclear no llegara a efectuar ninguna solicitud en este sentido, en fecha 5 de julio de 2013 se adoptó una nueva Orden Ministerial en la que se acordaba el cese definitivo de explotación para el día 6 de julio de 2013.

La última novedad en relación con esta central nuclear se ha centrado en la reforma del vigente RINR, el cual fue reformado, en su art. 28.1, por la disposición final 1.7 del Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, con la finalidad de permitir la prórroga de la autorización de funcionamiento de aquellas centrales nucleares sobre las que se hubiese declarado su cese de actividad cuando este no hubiese estado motivado por razones de seguridad nuclear o de protección radiológica, al afirmar que en este supuesto: «El titular podrá solicitar la renovación de la autorización de explotación dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha en que surta efectos la declaración de cese». Además, este procedimiento específico resultaba similar al propio de la renovación de las autorizaciones de explotación, pues se regula que este procedimiento:

Será el establecido para solicitar una renovación de la autorización de explotación, adjuntando la actualización de los correspondientes documentos, a lo que se añadirá la documentación o requisitos adicionales que se determinen en cada caso, teniendo en cuenta la situación concreta de la instalación, los avances científicos y tecnológicos, la normativa aplicable y la experiencia operativa propia y ajena acumulada durante el periodo de explotación de la instalación, así como otros aspectos relevantes para la seguridad.

Transcurrido este plazo especial sin que hubiera tenido lugar la solicitud, la declaración de cese adquirirá, igualmente, carácter definitivo.

Sin mencionar a la central nuclear de Garoña, resulta evidente que esta era la única central que podría acogerse a esta medida normativa⁸, y así lo ejercitó en fecha 27 de mayo de 2014.

⁸ Circunstancia que ha sido puesta de manifiesto por A. Ruiz de Apodaca Espinosa (2014: 2614), al calificar esta reforma normativa como «un traje a medida para la central nuclear de Santa María de Garoña». Y esta conclusión resulta obvia de la lectura de la disposición transitoria 6ª del RINR, añadida en la reforma del año 2014, que establece literalmente que «todas aquellas instalaciones que, a la entrada en vigor del Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos, hubieran obtenido la declaración de cese definitivo de la explotación por razones distintas a las de seguridad nuclear o protección radiológica, podrán solicitar, mediante el procedimiento esta-

El Tribunal Supremo ha avalado la legalidad de esta modificación normativa en su Sentencia de fecha 30 de junio de 2015⁹, al señalar en relación con Garoña que:

No compartimos la tesis argumental [...] respecto de que la modificación reglamentaria contiene “una excepción singularísima”, en cuanto que la única instalación a la que resulta aplicable la disposición transitoria sexta del Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, introducida por el Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, es la central de Santa María de Garoña, ya que, siguiendo la doctrina de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, expuesta en la sentencia de 24 de junio de 2014, no apreciamos que el Gobierno haya ejercido la potestad reglamentaria en contravención de las buenas prácticas reguladoras en materia de seguridad nuclear, adoptadas por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), o que haya realizado una inadecuada ponderación de los intereses públicos y privados concurrentes, referidos a satisfacer el derecho de los usuarios del sistema eléctrico a un suministro prestado en condiciones equitativas¹⁰.

Sin duda, este carrusel de resoluciones administrativas constituye el exponente de una actividad administrativa contradictoria en materia nuclear, claramente inexplicable en un sector, como es el energético, que debe considerarse clave en cualquier regulación económica y geopolítica, y el cual necesita de certidumbre jurídica dadas las altas inversiones asociadas a esta actividad industrial.

Y a esta situación interna se debe unir la acaecida, a nivel internacional, con motivo del sismo ocurrido el día 18 de marzo de 2011 en Japón, con una intensidad de 8,9 grados en la escala de Richter, y que produjo un tsunami que conllevó gravísimos daños en la central nuclear de Fukushima Dai-Chi.

Transcurridos más de seis años desde este terremoto y casi determinadas sus consecuencias¹¹, se ha conseguido poner en «parada fría» los seis reactores

blecido, la renovación de la autorización de explotación, en los términos previstos en la nueva redacción dada al apdo. 1 del art. 28 de este Reglamento, y siempre que no hubiera llegado a transcurrir el plazo de un año desde la obtención de la declaración de cese»; y en esta situación solo se encontraba la central nuclear de Garoña.

⁹ Auto 352/2014, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

¹⁰ FJ VI.

¹¹ En lo que se refiere al impacto sobre la salud de las personas, un informe de la OMS señala que «en una evaluación exhaustiva llevada a cabo por expertos internacionales sobre los riesgos para la salud asociados al desastre ocurrido en la central nuclear de Fukushima I (Japón) se concluye que, en lo que respecta a la población general dentro y fuera del Japón, los riesgos estimados son bajos y no se prevé que las tasas

de la central nuclear de Fukushima Dai-Chi y ya están operativos 42 de los 48 reactores nucleares existentes en ese país antes del incidente nuclear.

En la actualidad, y a escala mundial, existen 447 reactores nucleares en funcionamiento y hay 58 nuevos en construcción. Los nuevos reactores nucleares se están construyendo fundamentalmente en China (19), Rusia (7), India (6) y Estados Unidos (2). En Europa se están construyendo reactores en Eslovaquia (2), Ucrania (2), Francia (1) y Finlandia (1), entre otros¹².

En este entorno de la energía nuclear, la sociedad mercantil propietaria de la central nuclear de Garoña, «Nuclenor, S.A.», solicitó por escrito, de fecha 27 de mayo de 2014, al Ministerio de Industria, Energía y Turismo la renovación de la autorización de explotación para un periodo que finalizaría el día 2 de marzo de 2031, por ser esta la fecha en la que se cumplirían los sesenta años de explotación comercial de esta instalación nuclear. Amparándose esta solicitud en la nueva redacción del art. 28.1 del RINR del año 2014, aprobada por Real Decreto 102, de 21 de febrero.

II. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA CENTRAL NUCLEAR DE SANTA MARÍA DE GAROÑA 2009-2017: UN LARGO PEREGRINAJE

1. EL CONTENIDO DE LA OM DE FECHA 3 DE JULIO DE 2009

La Orden Ministerial de fecha 3 de julio de 2009 contiene un conjunto de motivaciones, de naturaleza fáctica y jurídica, que conviene que analicemos con algún detenimiento¹³.

En lo que se refiere a los aspectos técnicos de la central nuclear¹⁴, la Orden Ministerial se refiere a su producción durante el año 2008 de 4021 GWh, «lo que supone alrededor del 1,3 % de la producción total nacional»; igualmente menciona que, «los principales componentes y estructuras de la central nuclear [...] fueron diseñados bajo la hipótesis de vida de la misma de cuarenta años».

de cáncer aumenten de manera apreciable», http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/fukushima_report_20130228/es/, consulta 01/09/2017.

¹² Datos obtenidos de la Base de Datos que incluye información de todas las centrales nucleares en funcionamiento a escala mundial *Power Reaction Information System* (PRIS), <https://www.iaea.org/PRIS/CountryStatistics/CountryDetails.aspx?current=ES>, consulta 01/09/2017.

¹³ Un estudio en profundidad de la situación generada por esta resolución ministerial puede verse en Bello Paredes, S.A. (2009: 1-23).

¹⁴ Contenidos en los considerandos primero a cuarto de la Orden Ministerial.

Nos vamos a centrar primeramente en valorar este plazo de cuarenta años que, de forma redundante, pero incierta, viene identificándose como el plazo temporal de «vida útil» de las centrales nucleares¹⁵.

Este plazo temporal es un falso mito¹⁶. En primer lugar, se debe diferenciar entre los conceptos de vida de diseño y de vida útil. El primero se refiere «al tiempo de funcionamiento supuesto en el diseño, durante el cual se espera que cumpla con su función, en los términos establecidos en sus especificaciones»¹⁷, mientras que el segundo es definido como «el período de tiempo desde su puesta en funcionamiento hasta su retirada de servicio»¹⁸. Por lo que en la Instrucción IS-22 del CSN se establece expresamente que «la vida útil puede ser mayor que la vida de diseño, siempre que las condiciones reales de operación hayan sido menos severas que las supuestas en el diseño. Mediante la comparación entre las condiciones de diseño y las condiciones reales de operación puede determinarse el margen de vida remanente que le queda a un sistema, equipo o componente», apartado segundo de esta Instrucción.

Dado que ni en la LEN, ni el RINR, se establece un plazo de duración de la vida útil de las centrales nucleares, esta Instrucción constituye la única norma vigente en el derecho español¹⁹ en relación con el plazo máximo de du-

¹⁵ Esta idea fue expresada por el presidente del gobierno en esa época, Rodríguez Zapatero, en su intervención en el Pleno del Senado, en la sesión de fecha 9 de junio de 2009, cuando afirmó que la decisión a adoptar por el Gobierno en relación con la energía nuclear supone «el cierre ordenado de las centrales conforme fuesen cumpliendo su vida útil, siempre que quedase garantizada la suficiencia del suministro a los ciudadanos y a las empresas; así lo recoge el programa electoral del Partido Socialista con el que obtuvimos el respaldo mayoritario. En relación con Garoña, en 2011 se cumple su ciclo de vida útil, los cuarenta años para los que fue diseñada. Este hecho abre paso a decidir sobre su futuro en los términos en que me he referido y así lo vamos a hacer», *BOCG*, Senado, *Diario de Sesiones del Pleno*, 43, de fecha 9 de junio de 2009.

¹⁶ Bello Paredes (2011: 1-28).

¹⁷ Según se define por el CSN en su Instrucción IS-22, de fecha 1 de julio de 2009, sobre requisitos de seguridad para la gestión del envejecimiento y la operación a largo plazo de centrales nucleares, *BOE* de fecha 10 de julio de 2009.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Pues esta Instrucción ha sido aprobada por el CSN en el ejercicio de su capacidad reglamentaria, art. 2.a), de la Ley de 15/1980, el cual atribuye a este ente público la facultad de «elaborar y aprobar las instrucciones, circulares y guías de carácter técnico relativas a las instalaciones nucleares y radiactivas y las actividades relacionadas con la seguridad nuclear y la protección radiológica». Añadiéndose en este precepto, además, que estas instrucciones «son normas técnicas en materia de seguridad nuclear y protección radiológica que tendrán carácter vinculante para los sujetos afectados por

ración de las centrales nucleares; y en ella no se utiliza plazo temporal alguno. Así era en el año 2009, y así lo sigue siendo en la actualidad.

En conclusión, el plazo temporal de cuarenta años utilizado para referirse a la vida útil de las centrales nucleares, no solo resulta un mito²⁰, objetivamente falso, sino que es un plazo de tiempo que no es utilizado actualmente, ni en el pasado, en el Derecho nuclear español.

En lo que se refiere a la política energética de nuestro país en ese momento temporal del año 2009²¹, se alude tanto a los planes del Gobierno sobre incremento de las fuentes renovables, como al referido a la eficiencia energética²², a los que se imputa ser la causa de «un cambio estructural en el sector y en la evolución de la demanda eléctrica, que ha dado lugar a un exceso de capacidad instalada que ha permitido exportar energía eléctrica en los últimos tiempos». Igualmente, se alude a que «la opción de política energética del Gobierno es que dicha participación se siga incrementando», así como a la supuesta obligación contenida en la Directiva comunitaria 2009/28/CE, de fecha 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, y que establece como objetivos obligatorios nacionales alcanzar «una cuota del 20 % de energía final procedente de fuentes renovables para 2020 [...], establecen el acceso preferente a la red de la generación con origen en fuentes renovables, frente a las tecnologías convencionales».

Si hubiera de compendiarse este conjunto de motivos alegados en esta resolución administrativa, la explicación que justifica el contenido de esta Orden Ministerial se contrae en uno solo, este sería el de la «definición y dirección de la política energética» de nuestro país, política que supuestamente trataría de reducir la aportación de la energía eléctrica proveniente de esta central nuclear en el «mix energético», por todo ello, el plazo concedido para su clausura fue «el período mínimo necesario»²³.

Se advierte así la existencia de una actuación administrativa de carácter profundamente discrecional, que supuso una ruptura con la actuación administrativa anterior, que entendía que la prórroga de las autorizaciones de explotación de las centrales nucleares, si estas estaban avaladas por el CSN en materia de seguridad nuclear, debía ser concedida.

su ámbito de aplicación, una vez notificadas o, en su caso, publicadas en el Boletín Oficial del Estado».

²⁰ Bello Paredes (2011: 19).

²¹ Contenidos en los considerandos quinto a noveno de la Orden Ministerial, argumentación que es analizada con exhaustividad en Bello Paredes (2009: 27).

²² Planes de Acción 2005-2007 y 2008-2012.

²³ Bello Paredes (2011: 21).

En este sentido, la normativa reguladora del sector eléctrico en ese momento temporal se encontraba contenida en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre²⁴, la cual establecía en su art. 2.1 que «se reconoce la libre iniciativa empresarial para el ejercicio de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica reguladas en la presente Ley»; estableciendo expresamente el art. 21.1 el carácter reglado de las autorizaciones previas para el ejercicio de este tipo de actividades al señalar que:

La construcción, explotación, modificación sustancial y cierre de cada instalación de producción de energía eléctrica estará sometida al régimen de autorización administrativa previa en los términos establecidos en esta Ley y en sus disposiciones de desarrollo. La transmisión de estas instalaciones se comunicará a la Administración concedente de la autorización original. *El otorgamiento de la autorización administrativa tendrá carácter reglado y se regirá por los principios de objetividad, transparencia y no discriminación*²⁵.

2. LA POSICIÓN SOSTENIDA POR LA AUDIENCIA NACIONAL EN SU SENTENCIA DE 30 DE JUNIO DE 2011

Contra la citada resolución administrativa se interpusieron diversos recursos contencioso-administrativos por una pluralidad de partes procesales y con una finalidad opuesta²⁶; de una parte, declarar la ilegalidad de esta actuación ministerial para conseguir una renovación de la autorización de explotación hasta el año 2019²⁷, y, de otra, la declaración de ilegalidad de esta resolución para que se produjera la clausura inmediata de la central nuclear²⁸.

²⁴ Normativa que resulta aplicable a la energía nuclear por aplicación del contenido de la disposición adicional 10ª de esta Ley 54/1997, el cual disponía que: «Las instalaciones de producción de energía eléctrica a las que sea de aplicación la legislación especial en materia de energía nuclear se registrarán por la misma, además de por lo dispuesto en la presente Ley».

²⁵ Las cursivas son del autor.

²⁶ Y ello dado que se produjo la acumulación de los diversos recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la citada resolución ministerial, lo cual es resaltado de forma favorable por J. F. Mestre Delgado (2012), «Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de junio de 2011 (Central Nuclear de Garoña)», *Revista de Jurisprudencia El Derecho*, 2, de 22 de marzo de 2012.

²⁷ En este sentido, la empresa titular de la central nuclear, Nuclenor, S.A., la Asociación de Municipios de Áreas de Centrales Nucleares, representantes de los trabajadores de la central nuclear, la Unión Sindical Obrera, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y la Asociación Española de Accionistas Minoritarios de Empresas Cotizadas.

²⁸ Con esta finalidad procesal actuaron las entidades Ecologistas en Acción-Coda y Greenpeace España, la Confederación General del Trabajo y una persona privada.

En Sentencia de fecha 30 de junio de 2011²⁹, la Sección Primera de la Audiencia Nacional acordó la desestimación de todos estos recursos contencioso-administrativos al entender que la citada resolución administrativa era conforme a derecho³⁰.

Y para ello analizaba los argumentos empleados por los diversos recurrentes, elaborando una interpretación del vigente derecho nuclear de inexcusable reflexión y estudio. De esta forma, se pueden poner de manifiesto las siguientes conclusiones alcanzadas en esta resolución judicial³¹.

1º) En relación con las cuestiones procedimentales.

Diversos recurrentes impugnaron la competencia del ministro de Industria, Turismo y Comercio para dictar la resolución impugnada, al entender que esta competencia debiera corresponder al Consejo de Ministros, dado que la fundamentación de esa resolución utilizaba razones de naturaleza propia de la política energética nacional competencia del Gobierno de la nación, art. 97 de la vigente Constitución Española. No obstante, esta sentencia entiende que la resolución recurrida no contiene una decisión de política energética, sino que nos encontramos ante «un determinado pronunciamiento respecto de una solicitud de renovación del permiso de explotación de una central nuclear [...] y ello a pesar de que en tal decisión de limitación de prórroga y cierre de la central hayan podido influir otras razones que las estrictamente referidas a los motivos de seguridad nuclear o impacto radiológico»³².

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento administrativo, la Comunidad Autónoma de Castilla y León sostuvo que se había omitido el trámite de audiencia, contenido en el art. 28 LEN, pues debiera haberse concedido tal trámite después del Informe del CSN. No obstante, esta sentencia entiende que la vigente legislación «exige la audiencia de la Comunidad Autónoma en la tramitación de las renovaciones de autorizaciones de instalaciones nucleares, no exige, en cambio, dar traslado a dicha Comunidad Autónoma del Informe del Consejo de Seguridad»³³.

²⁹ Autos 628/2009, ponente: Nieves Buisan García.

³⁰ Aunque el magistrado José Guerrero Zaplana emitió un voto particular, en el cual discrepaba del contenido de la sentencia, únicamente en relación con la ausencia de audiencia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y en relación con la desatención de los derechos de participación de los ciudadanos.

³¹ Bello Paredes (2012: 269-272). También puede verse el comentario a esta sentencia en A. Ruiz de Apodaca Espinosa (2010: 2629-2630) y en J. F. Mestre Delgado (2012).

³² FJ IV.

³³ FJ VI. En el voto particular se discrepa de esta interpretación jurídica al considerar que si bien la Comunidad Autónoma de Castilla y León no realizó alegaciones en

Además, las partes recurrentes que sostenían la ilegalidad de la resolución recurrida por entender que la central nuclear debía cerrarse inmediatamente, argumentaron que se había omitido el trámite de evaluación de impacto ambiental contenido en la legislación estatal y también en la normativa autonómica de Castilla y León. Y en esta materia la propia sentencia pone de manifiesto la laguna normativa que la LEN contiene, pues en ella no se hace «la más mínima referencia a dicha regulación medioambiental»³⁴.

2º) En relación con las cuestiones sustantivas.

Sin ningún género de dudas, el argumento más utilizado por los recurrentes³⁵, quienes consideraban que la Orden Ministerial debía renovar la autorización hasta el año 2019, se centraba en considerar que este acto recurrido era consecuencia del ejercicio de una potestad reglada por parte de la Administración estatal; de esta forma, su argumentación se condensaba en considerar que si el CSN había informado favorablemente la renovación de la autorización de explotación por un plazo de diez años, la Administración estatal estaba obligado a proceder a actuar en este sentido, pues ni la LEN ni la Ley del Sector Eléctrico establecen potestades administrativas discrecionales en el ámbito de las autorizaciones administrativas en el sector de la energía nuclear, en particular, ni tampoco en el ámbito de la energía eléctrica, en general.

La respuesta ofrecida en la sentencia de la Audiencia Nacional desestima estas argumentaciones al entender que solo algunos elementos de la renovación de la autorización de explotación tienen esta naturaleza reglada, en particular el referido al «cumplimiento de los requisitos en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, cuya apreciación compete, de manera exclusiva y excluyente, al Consejo de Seguridad Nuclear» y, también son reglados

el expediente administrativo, ello se debió a que entendía que se procedería a una renovación de la autorización de explotación, pues «otra cosa hubiera ocurrido si la Comunidad Autónoma informante hubiera sabido que lo que estaba en trámite era la posibilidad de cierre; obviamente, el cierre conlleva consecuencias muy relevantes en intereses cuya defensa compete a la Comunidad Autónoma y, de haber sabido que esa era la opción, pudo haber tenido interés en formular alegaciones».

³⁴ FJ X. Aunque sí debe ponerse de manifiesto el contenido de la disposición adicional 4ª RINR, reformada por RD 35/2008, de 18 de enero, en la cual se establece que «el procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en el RD Legislativo 1/2008, de 11 de enero [...] se incardinará en los procedimientos sustantivos de autorización regulados en este Reglamento».

³⁵ J. F. Mestre Delgado (2012), también destaca la importancia de esta argumentación y su posterior valoración judicial.

los elementos de «la competencia para ejercerla (del ministro de industria), el procedimiento a través del cual ha de sustanciarse»³⁶.

De esta forma, la sentencia concluye la naturaleza discrecional de este acto administrativo, al entender que «el titular de la explotación de una central nuclear no tiene derecho indefinido, y temporalmente ilimitado, a continuar explotando la misma, sino al solicitar su renovación siempre está expuesto a que la misma sea denegada, y ello a pesar del informe favorable del Consejo de Seguridad Nuclear»³⁷.

Brevemente, son tres las cuestiones jurisprudenciales que esta sentencia trata de hacer evolucionar —¿o involucionar?— en el derecho nuclear español³⁸:

1ª. En relación con el carácter discrecional o reglado de la actividad administrativa en materia autorizatoria, se debe señalar la intensa evolución de esta Sentencia de 30 de junio de 2011, en relación con la dictada por este mismo Tribunal en fecha 18 de enero de 2001³⁹, pues en esta última se entendía que esta actividad administrativa era de naturaleza reglada⁴⁰, incluso así lo sostuvo de forma expresa la Abogacía del Estado en aquellos autos.

³⁶ FJ XVII.

³⁷ FJ XVII. Resulta altamente preocupante esta afirmación judicial, pues deja a los propietarios de las centrales nucleares carentes de cualquier seguridad jurídica y predictibilidad en su actuación empresarial, máxime cuando las inversiones en seguridad nuclear se han intensificado tras el incidente de Fukushima. En este sentido, J. F. Mestre Delgado (2012) entiende que resulta exigible en derecho que, bien en la regulación o bien en el otorgamiento de las autorizaciones, se especifique, con un elemental criterio de certidumbre o previsibilidad, tanto el plazo inicial como el de, en su caso, las prórrogas (cada prórroga y el total, si fuese preciso, de todas las admisibles) de la autorización administrativa, de forma que tanto el interesado como los terceros puedan conocer el periodo temporal (total o parcial) en el que, mientras se mantengan las condiciones exigibles, puede desarrollarse la actividad.

³⁸ Bello Paredes (2012: 272-273).

³⁹ Auto 190/1999, ponente Juan Pedro Quintana Carretero. Recurso contencioso que tenía como objeto la impugnación de la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de fecha 5 de julio de 1999, por la que se renovaba el permiso de explotación de la central nuclear Santa María de la Garoña.

⁴⁰ Conclusión que se obtiene de la lectura de las siguientes consideraciones realizadas en esta sentencia. En primer lugar, en el FJ II se afirma que: «Resulta lógico que así sea, dado que las autorizaciones de explotación o puesta en marcha, posteriores a la autorización previa y a la construcción, exigen tan solo un exhaustivo control acerca de las condiciones de seguridad y funcionamiento en el que se va a desarrollar la actividad de la instalación nuclear». Posteriormente, esta sentencia en su FJ III afirma que, la resolución

Este aspecto fundamental de la sentencia de junio de 2011 resulta ciertamente complejo de valorar. Y ello por los siguientes argumentos.

En primer lugar, el Ministerio debe conceder la autorización definitiva, y sus posibles renovaciones, cuando se superen satisfactoriamente las pruebas nucleares objeto de este tipo de autorizaciones, arts. 28.1 LEN y 12.1.c) RINR. Por ello, la discrecionalidad administrativa se debe predicar de la actuación del CSN efectuando la valoración del nivel de seguridad de la instalación, pero no del Ministerio, extrayendo las consecuencias jurídicas de tal valoración técnica.

Y es que, cuando los arts. 5.1 y 20 RINR regulan la documentación que debe presentarse para la renovación de las autorizaciones de funcionamiento, esta se contrae a un conjunto de documentos que se refieren exclusivamente a aspectos técnicos enmarcados exclusivamente en el ámbito de la seguridad nuclear⁴¹.

Por otra parte, debemos cuestionarnos cuál debe ser la eficacia del Informe del CSN, tanto en relación con la legislación contenida en la LEN como en relación con la Convención de la OIEA. Y es que la Convención sobre Seguridad Nuclear, de fecha 20 de septiembre de 1994⁴², establece la obligación del Estado español de constituir un órgano regulador para garantizar la seguridad nuclear, el cual tenga capacidad para otorgar licencias o autorizaciones de explotación de las centrales nucleares, arts. 2ii, 7 y 8 de esta Convención.

Dado que la ley creadora del CSN otorga competencia exclusiva a este en materia de seguridad nuclear, art. 1.1 de la Ley 15/1980, a este organismo le debiera corresponder, en aplicación estricta de la citada convención internacional, la competencia para otorgar las autorizaciones de explotación de las centrales nucleares en lo que se refiera a garantizar su seguridad nuclear.

Pero esta convención no impide que los Estados miembros puedan exigir otro tipo de autorizaciones para garantizar otros intereses públicos diversos de

recurrida descansa, para acordar la renovación del permiso de explotación, «sobre el cumplimiento por parte del solicitante de las condiciones que para la obtención de dicha prórroga imponía la citada Orden Ministerial, supervisado por el Consejo de Seguridad que informó favorablemente la renovación del permiso de explotación señalado, tras realizar un seguimiento y supervisión continuo de la explotación de la mencionada central nuclear». En breve, para esta sentencia, tanto la autorización de explotación como sus diversas prórrogas debían ser consecuencia exclusiva de un control del CSN «acerca de las condiciones de seguridad» en las que debía operar la central nuclear.

⁴¹ Como se destaca en la Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 18 de enero de 2001, FJ II.

⁴² Y ratificada por España en fecha 19 de junio de 1995, *BOE* de fecha 30 de septiembre de 1996.

la seguridad nuclear, tales como los referidos a la protección medioambiental o a la ordenación del territorio, por ejemplo. No obstante, la legislación española establece la obligación de obtener una única autorización administrativa para el funcionamiento de las centrales nucleares (art. 12.1 RINR), y la competencia para su otorgamiento, y posible renovación, corresponde en exclusiva al Ministerio encuadrado en la Administración General del Estado (art. 28.1 LEN), frente al cual, y por definición legal, el CSN es otra Administración distinta e independiente.

En definitiva, y esta es nuestra más intensa divergencia con el contenido de la sentencia, dado el contenido de la LEN, la única posibilidad para el Ministerio de denegar la renovación de la autorización de explotación de la central nuclear de Garoña es que existiera un informe negativo del CSN o de las autoridades autonómicas, cuando se valore la seguridad nuclear y los aspectos referidos a los intereses medioambientales de la explotación nuclear, respectivamente⁴³.

Por último, hay otro argumento que se debe señalar, y es que si realmente la legislación nuclear española, contenida en la LEN y el RINR⁴⁴, estableciera una potestad discrecional a la Administración General del Estado para renovar o no las autorizaciones de funcionamiento, no hubiera resultado necesaria la referencia expresa a esta discrecionalidad que se establece de forma inequívoca, esta vez sí, en el art. 79.3.c) Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES). Precepto que se refiere a la regulación de la contribución de la energía nuclear en la «cesta de generación energética», la cual deberá ser definida en «un documento de planificación, que establecerá un modelo de generación y distribución de energía acorde con los principios recogidos en el art. 77 y con los objetivos establecidos», art. 79.1 LES⁴⁵.

2ª. Se produce una evolución en relación al trámite de la evaluación de impacto ambiental en materia de energía nuclear; pues, frente a lo manifesta-

⁴³ Bello Paredes (2012: 275-276).

⁴⁴ Normativa necesitada de una necesaria y urgente reforma integral, como ya ha apuntado J. L. Castro Ruiz (2004), «La necesaria revisión de la normativa nuclear: el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas», *Diario La Ley*, 5960, págs. 1853-1858.

⁴⁵ Precepto sobre el que G. Doménech Pascual (2013), «La energía nuclear en un Estado democrático y de Derecho», en *El futuro de la energía nuclear en España. Perspectivas (no solo jurídicas)*, Valencia: Tirant Lo Blanch, págs. 85-110 (pág. 107), concluye que, a pesar de la polvareda mediática que levantó su tramitación parlamentaria, no tiene ninguna relevancia jurídica, al considerar que el referido documento de planificación tiene un carácter indicativo, informativo y no imperativo.

do en la Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 18 de enero de 2001, en la cual se declaraba que este no resultaba necesario pues correspondía «al CSN informar sobre el cumplimiento por la central nuclear correspondiente de las condiciones aplicables sobre seguridad nuclear y protección radiológica»; por el contrario, la sentencia del año 2011 aplica la normativa reguladora de este trámite ambiental sin residenciarlo en la actividad del CSN, conclusión que resulta evidente que la legislación dictada con posterioridad al año 1999 así lo establecen de forma expresa.

Esta evolución jurisprudencial resulta necesaria a la vista del reparto competencial existente en nuestro derecho en materia medioambiental, así como a la normativa vigente, tanto estatal, como autonómica, en la regulación del trámite de evaluación ambiental.

No obstante, se puede disentir del contenido de la sentencia de la Audiencia Nacional en cuanto entiende que no resulta necesario dar traslado a las comunidades autónomas del Informe del CSN, pues como acertadamente se expone en el voto particular dictado, sin poderse conocer toda la información relevante en relación con las instalaciones nucleares y su funcionamiento, difícilmente podrán las comunidades autónomas efectuar una valoración del impacto de estas en relación a los intereses medioambientales.

3ª. Por último, en relación al derecho de información y participación ciudadana previstos en la Ley 27/2006 en materia ambiental, los procedimientos para las renovaciones de las autorizaciones de funcionamiento de las centrales nucleares no deben ser desconocidos⁴⁶ por los ciudadanos y grupos de interés, al contrario, y empleando la misma «fuerza expansiva» utilizada por el Tribunal Supremo interpretando esta normativa, nos encontramos ante una evidente actuación administrativa «que pueda afectar o proteger el estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refiere la Directiva», tal y como estableció la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004.

Como luego veremos, y pese a la importancia que para el derecho nuclear pueda tener esta sentencia, ella por sí misma no puede ser considerada como una fuente del derecho, por cuanto la sentencia del Alto Tribunal que la debía casar o confirmar se ha limitado a declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso de casación interpuesto contra ella.

⁴⁶ Debiéndose compaginar este derecho a la información con la protección establecida para determinadas informaciones y documentos referidos a las instalaciones nucleares, en el art. 5.1 del RD 1308/2011, sobre protección física de instalaciones y materiales nucleares.

3. LA ORDEN IET/1453/2012, DE 29 DE JUNIO

En mitad de la polémica suscitada por la orden de cierre de Garoña y por el alcance definitivo de la sentencia dictada por la Audiencia Nacional de 2011, y tras el cambio de Gobierno estatal derivado de las elecciones generales del año 2011, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, en fecha 29 de junio de 2012, dictó la Orden IET/1453/2012, que revocó parcialmente la ITC/1785/2009, al acordar «dejar sin efecto los puntos Uno, Tres y Cinco de la parte dispositiva» de esta ITC, lo cual conllevaba dejar sin eficacia la orden de cierre de la central nuclear de Garoña para el día 6 de julio de 2013.

Por eso, en esta Orden de 2012 se acuerda que «con anterioridad al 6 de septiembre de 2012, el titular podrá solicitar del Ministerio de Industria, Energía y Turismo una renovación de la autorización de explotación por un periodo no superior a seis años».

La argumentación de esta Orden Ministerial⁴⁷ para efectuar este giro copernicano en relación con la Orden del año 2009, se centra en aplicar la LES, en particular su art. 79.3, llegando a las siguientes consecuencias jurídicas:

1ª. La energía nuclear «contribuye significativamente» a la diversificación de las fuentes energéticas, así como a la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero, consideración segunda.

2ª. La energía nuclear es una energía eléctrica «denominada de base» que contribuye a la estabilidad de la red eléctrica, sobre todo en sistemas eléctricos, como el español, aislados o con un nivel de interconexión reducido, consideración tercera.

3ª. En relación con el denominado déficit tarifario, que esta Orden de 2012 cuantifica en 24.000 millones de euros, se considera que el cese de explotación de Garoña supondría «un desplazamiento de la curva de oferta hacia otras fuentes de suministro de mayor precio», consideración cuarta.

4ª. El retraso en la fecha de disponibilidad del ATC (Almacén Temporal Centralizado)⁴⁸ de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad

⁴⁷ Que también ha sido analizada por Ruiz de Apodaca Espinosa (2014: 2613). Añadiendo este autor que esta resolución fue recurrida ante la Audiencia Nacional por el Ayuntamiento de Zaragoza y la asociación ecologista Geenpeace, siendo desestimados ambos recursos por Sentencias de la Audiencia Nacional, de fechas 29 de enero de 2014 y 5 de febrero de 2014, respectivamente, al entender que existía un supuesto de pérdida sobrevenida del objeto del recurso al haberse dictado con posterioridad la Orden Ministerial IET/1392/2013, de 5 de julio.

⁴⁸ Sobre este importante proyecto S. A. Bello Paredes (2015), «El ATC de Villar de Cañas: ese oscuro objeto del deseo», en *RAP*, 198, págs. 331-359.

impediría el traslado de estos desde Garoña, lo que retrasaría el inicio de su desmantelamiento, consideración quinta.

5ª. Factores económicos derivados de la financiación de la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos nucleares que, dado el vigente sistema de tasas, es abonada por los titulares de las centrales nucleares mientras estas estén en explotación, aconseja «un retraso en el cese de explotación de la central», consideración sexta. En igual sentido, «la prolongación de la explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña tiene un efecto favorable sobre la actividad económica, el empleo y la recaudación impositiva de la zona de influencia de la planta», consideración séptima.

La comparativa de los argumentos contenidos en ambas resoluciones administrativas pone en evidencia la fuerte carga de subjetividad que se viene ejerciendo sobre la central nuclear de Garoña, y de forma tan radicalmente opuesta, en los años 2009 y 2012. Pues los argumentos alegados en el año 2012 ya estaban presentes en el año 2009.

Pese a esta posibilidad jurídica, la empresa titular de la central nuclear no solicitó tal renovación, alegando cuestiones económicas derivadas de un cambio en la legislación nuclear⁴⁹, lo que conllevó que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo dictase la Orden IET/1302/2013, de 5 de julio, declarando «el cese definitivo de la explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña, que tendrá lugar el 6 de julio de 2013»; no obstante, en diciembre de 2012 la titular de la instalación ya había procedido al cese de la actividad.

4. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE FECHA 4 DE MARZO DE 2015

Interpuesto recurso de casación contra la sentencia dictada por la Audiencia Nacional en el año 2011, la resolución jurisdiccional dictada por el Alto Tribunal en fecha 4 de marzo de 2015⁵⁰ no entra a conocer del fondo del asunto, sino que se limita a establecer la existencia de «pérdida sobrevenida del objeto de los recurso de casación interpuestos [...] contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 30 de junio de 2011».

Esta decisión judicial, amén de no determinar la adecuación o no a derecho de la sentencia de la Audiencia Nacional del año 2011, deja imperejuzgado un aspecto clave en las distintas actuaciones administrativas dictadas en rela-

⁴⁹ Que fue finalmente contenida en la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para sostenibilidad energética.

⁵⁰ Auto 801/2015, ponente José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

ción con la central nuclear de Garoña, y es la referida a la naturaleza discrecional o no de la renovación de las autorizaciones administrativas de explotación. Lo que constituye, sin duda, una amenaza latente para el futuro de la energía nuclear en España.

Para llegar a tal conclusión analiza, de forma breve y somera⁵¹, la situación jurídica de la central nuclear de Garoña con la Orden del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, ITC/1785/2009, de 3 de julio, por la que se acuerda como fecha de cese definitivo de esta central nuclear el día 6 de julio de 2013, y la Orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, IET/145/2012, de 29 de junio, que ha revocado en parte la anterior Orden Ministerial, dejando sin efecto los puntos uno, tres y cinco de aquella, habilitando un mecanismo para obtener la renovación de la autorización de explotación por un nuevo periodo no superior a seis años.

El Alto Tribunal, en este análisis del régimen jurídico de la central nuclear de Garoña establecido por ambas resoluciones administrativas, determina en primer lugar que, a resultas de la ITC/145/2012, esta central «ya no se encuentra en fase de cierre obligatorio, sino sujeta a la posibilidad de que se formule una solicitud para la renovación de la autorización de explotación por un nuevo periodo no superior a seis años».

Además, continúa manifestando que en relación a los puntos dos, cuatro, seis, siete, ocho y nueve de la ITC/1785/2009, de 3 de julio, que no fueron revocados por la ITC/1453/2012, los recurrentes no sostuvieron durante el proceso una argumentación que pueda conllevar ahora su declaración de ilegalidad, el restablecimiento de una situación jurídica individualizada o una declaración de daños y perjuicios.

También manifiesta, en relación a la alegación de la desviación de poder realizada por los recurrentes en relación con la ITC/1785/2009, que esta también ha desaparecido a la vista de las «razones que justifican la decisión del Ministerio de Industria, Energía y Turismo de revocar la precedente Orden Ministerial, que se sustenta en la ejecución de las previsiones de política energética plasmadas en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que establece entre los objetivos de la planificación energética para el año 2020» los siguientes, art. 79.3 LES:

- a) Optimizar la participación de las energías renovables en la cesta de generación energética y, en particular, en la eléctrica.
- b) Reducir la participación de las energías con mayor potencial de emisiones de CO₂ en la cesta de generación energética y, en particular, en la eléctrica.

⁵¹ FJ II.

- c) Determinar los niveles de participación de la energía nuclear en la cesta de generación energética, de acuerdo con el calendario de operación de las centrales existentes y con las renovaciones que, solicitadas por los titulares de las centrales, en el marco de la legislación vigente, en su caso correspondan, teniendo en cuenta las decisiones del Consejo de Seguridad Nuclear sobre los requisitos de seguridad nuclear y protección radiológica, la evolución de la demanda, el desarrollo de nuevas tecnologías, la seguridad del suministro eléctrico, los costes de generación eléctrica y las emisiones de gases de efecto invernadero, y ateniéndose en todo caso al marco de referencia establecido por la normativa europea vigente.
- d) La participación de las diferentes tecnologías en el largo plazo tenderá a reflejar la competitividad relativa de las mismas, entendiendo por esta una medida comprensiva de los costes y beneficios de cada una de las tecnologías que abarque, entre los costes, los relativos a toda la cadena de generación, incluyendo los costes medioambientales y los intergeneracionales, y, entre los beneficios, la aportación a la seguridad del suministro energético, incluyendo las contribuciones en términos de autosuficiencia, gestionabilidad y predictibilidad de las fuentes.

Sin mayores consideraciones al respecto, zanja el tema alegado por los recurrentes sobre la desviación de poder.

Y ya por último, zanja también el tema de la posible indemnización de los daños y perjuicios alegados por los recurrentes al afirmar que: «Tras la aprobación de la Orden IET/1453/2012, de 29 de junio, no apreciamos la existencia de una actuación de la Administración de carácter materialmente expropiatorio que haya supuesto una ablación de los derechos e intereses económicos de la mencionada titular de la autorización de explotación de la central nuclear, ni la causación de perjuicios efectivos derivados de la aplicación de la Orden impugnada».

Todo ello le lleva al Alto Tribunal a declarar la existencia de un supuesto de pérdida sobrevenida del objeto del recurso contencioso-administrativo objeto de estos recursos de casación.

III. LA ORDEN ETU/754/2017, DE 1 DE AGOSTO: EL FINAL DE ESTE LARGO CAMINO

En el año 2014 se produjo una nueva redacción del art. 28.1 RINR realizado por Real Decreto 102/2014, de 21 de febrero, el cual en su disposición final 1.7 efectuó una modificación normativa con la no confesada finalidad de permitir la prórroga de la autorización de funcionamiento de la central

nuclear de Garoña, para así evitar que tuviera que seguir el procedimiento de nueva concesión de la autorización de funcionamiento si quisiera volver a reiniciar sus actividades paralizadas en el año 2012.

Esta situación supone conceder a los propietarios de las centrales nucleares una segunda oportunidad para solicitar la prórroga de la autorización de funcionamiento, siempre que la declaración de cese de la actividad por el Ministerio no esté motivada en razones de seguridad nuclear o de protección radiológica. De esta forma, el RINR acepta la posibilidad de que se produzcan resoluciones administrativas de ceses de instalaciones nucleares, a solicitud de los titulares de las autorizaciones de explotación o «cuando el cese de la actividad se deba a alguna otra circunstancia». En esta segunda posibilidad legal cabe englobar el supuesto normativo de no renovación de la autorización de explotación, art. 12.1 c).

En todo caso, se unifican en un mismo procedimiento todas las situaciones acaecidas en relación con la declaración de cese de una instalación nuclear, siempre que su causa no sea debida a motivos de seguridad nuclear o protección radiológica.

Y el segundo elemento clave de este precepto normativo se encuentra contenido en los documentos a aportar, sobre los que resulta necesario destacar los siguientes aspectos:

- Situación concreta de la instalación.
- Avances científicos y tecnológicos.
- Experiencia operativa propia y ajena.
- Otros aspectos relevantes para la seguridad.

En breve, este conjunto de condicionamientos legales hace referencia al objetivo de preservar la seguridad nuclear en las instalaciones. Y la ausencia de cualesquiera otras cuestiones, debiera conducir a la conclusión de que no serán tenidas en cuenta para acordar la prórroga o no de la autorización de explotación, lo cual no resulta acorde con la realidad acontecida a la central nuclear de Garoña en los años 2009 y ahora en 2017, al tenerse en cuenta factores discrecionales de política energética.

Circunstancia que también está siendo aplicada de forma general al resto de las centrales nucleares en funcionamiento, y recogida de forma expresa en las modificaciones de renovaciones de autorización de explotación de estas centrales nucleares que se ha llevado a cabo en el mes de junio de 2017. De esta forma, se ha incluido la referencia a un futuro Plan Integral de Energía y Clima, que ni está aprobado, ni tan siquiera está en fase de aprobación y que se desconoce si se refiere a la actividad planificadora mencionada en la LES.

A esta situación se ha llegado por la enorme inseguridad jurídica que se viene generando en España en torno al uso civil de la energía nuclear, y que ha tenido a la central nuclear de Garoña en su epicentro.

En relación con estas centrales nucleares en funcionamiento en la actualidad, durante los años 2010 y 2011, se procedió a la renovación de las autorizaciones de explotación de Almaraz Unidades I y II⁵², de Vandellós II⁵³, de Cofrentes⁵⁴ y de Ascó I y II⁵⁵. En el año 2014 se produjo la renovación de la autorización de explotación de la central nuclear de Trillo⁵⁶.

Todas ellas por un plazo de duración de diez años y, también, en todas ellas se incluía la obligación temporal de que «con un mínimo de tres años de

⁵² Por Orden Ministerial, de fecha 7 de junio de 2010, se ha procedido a la renovación de la autorización de explotación de la central nuclear de Almaraz, Unidades I y II, *BOE* de 16 de junio de 2010. Recientemente, se ha procedido a modificar esta resolución administrativa, con la finalidad de valorar en su posible renovación elementos derivados de la planificación energética, y ello dado que «el Gobierno tiene previsto aprobar un Plan Integral de Energía y Clima, en el que se establecerán los objetivos de energía y clima que nuestro país ha de adoptar para dar cumplimiento a los compromisos de España. Esta situación hace patente la conveniencia de que las decisiones relativas a la continuidad de las centrales nucleares que actualmente cuentan con autorización de explotación se adopten teniendo en cuenta el contenido de dicha planificación. Esto permitirá que en ellas pueda ponderarse adecuadamente el papel que deba desempeñar la energía nuclear en el “mix”, lo que favorecerá su coherencia con la política energética y redundará en una mayor previsibilidad de las mismas», motivación de la Orden Ministerial ETU/531/2017, de 5 de junio, *BOE* de 9 de junio de 2017.

⁵³ Cuya autorización ha sido renovada por Orden Ministerial, de fecha 21 de julio de 2010, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *BOE* de 5 de agosto de 2010. Modificada con el mismo contenido y motivación por Orden Ministerial ETU/530/2017, de 5 de junio, *BOE* de 9 de junio de 2017.

⁵⁴ Cuya autorización ha sido renovada por Orden Ministerial de fecha 10 de marzo de 2011, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *BOE* de 10 de junio de 2011. Recientemente, se ha procedido a modificar esta resolución administrativa, con la misma motivación que las centrales nucleares de Almaraz I y II y de Vandellós, por Orden Ministerial ETU/609/2017, de 21 de junio, *BOE* de 27 de junio de 2017.

⁵⁵ Y cuyas últimas autorizaciones de explotación se produjeron por medio de las Órdenes del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de fecha 22 de septiembre de 2010, *BOE* de 9 de diciembre de 2011. Modificadas, con igual motivación que la contenida para la central nuclear de Cofrentes, en las Órdenes Ministeriales ETU/610/2017, y ETU/611/2017, respectivamente, de 21 de junio, *BOE* de 27 de junio de 2017.

⁵⁶ Autorización renovada por Orden Ministerial de 3 de noviembre de 2014, *BOE* de 11 de noviembre. Modificada, con igual sentido, por Orden ETU/608/2017, de 21 de junio, *ibid.*

antelación a la expiración de la presente autorización de explotación, el titular podrá solicitar del Ministerio [...] una nueva autorización de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente», apdo. 2.

Esta situación conllevaba que varias centrales nucleares (Almaraz I y II) debían solicitar esta autorización antes del día 8 de junio de 2017, y la central nuclear de Vandellós II antes del 26 de julio de 2017, lo que representaba la necesaria opción de sus propietarios de apostar, en esas fechas, por solicitar o no esta nueva autorización administrativa, y ello cuando aún no se había concretado por el Gobierno cuál es la posible participación del sector nuclear en la futura cesta energética nacional y con el tema de la central nuclear de Garoña aún pendiente.

Pues bien, además de esta situación de incertidumbre regulatoria a nivel político, el CSN se encontraba tramitando una importante modificación de la regulación de las Revisiones Periódicas de Seguridad (RPS), las cuales, desde el año 2000, tenían un plazo de duración de diez años y este era coincidente con el plazo de autorización de funcionamiento que el Ministerio correspondiente otorgaba a las centrales nucleares⁵⁷. Se debe precisar que el plazo de duración

⁵⁷ Haciendo un balance histórico de los títulos habilitantes concedidos a las diversas centrales nucleares en funcionamiento en nuestro país desde los años sesenta, se puede afirmar que las autoridades administrativas se decantaron por la opción de la concesión de permisos de explotación provisionales (PEP) como títulos habilitantes para el funcionamiento de las centrales nucleares y no por la concesión de autorizaciones de explotación definitivas, y ello hasta la aprobación del RINR de 1999, a partir del cual se procedió a la concesión de autorizaciones definitivas, por un plazo de diez años y con posibilidad de prorrogarse. De esta forma, en el RINR de 1972 se establecía que las centrales nucleares podrían operar bajo permisos de explotación provisional (PEP), que en la práctica administrativa seguida comenzaron siendo anuales y luego bianuales. La provisionalidad se mantendría hasta que se concediera un permiso de explotación definitivo, al estilo de las centrales de Estados Unidos, a las que se concedía una licencia que las permitiera funcionar durante cuarenta años. En España, varias centrales nucleares solicitaron la concesión de un permiso definitivo, que fue evaluado en la década de los años ochenta y, de hecho, se llegó a conceder a la central nuclear de Vandellós I, pero ese enfoque se entendió inadecuado al entorno español, pues mientras una central americana licenciada para cuarenta años estaba «blindada» frente a nuevos requisitos del regulador cuyo objetivo fuese aumentar la seguridad; el enfoque español era más parecido al europeo, por lo que el CSN requería mejoras de seguridad a las centrales cuando las consideraba justificadas en función de los progresivos avances del conocimiento tecnológico. En consecuencia, siguiendo una práctica internacional cada vez más generalizada en Europa, se decidió por el CSN que los titulares de las centrales nucleares llevaran a cabo una revisión periódica de su seguridad (RPS), revisión que tiene un carácter global e integrador y con un alcance

de diez años estaba establecido expresamente en la Guía de Seguridad 1.10 del CSN, «Revisiones periódicas de seguridad de las centrales nucleares», revisión 1.0, de fecha 28 de septiembre de 2008, apdo. 4, la cual está en proceso de modificación⁵⁸; mientras que el plazo de funcionamiento de las centrales nucleares era una mera práctica administrativa.

El CSN, a la vista de esta situación, solicitó del Ministerio la modificación del apartado dos de las Órdenes Ministeriales de las centrales nucleares, actualmente en funcionamiento, para que entre la documentación a presentar se incluyera un estudio de la situación de cada central nuclear a largo plazo y que el resto de documentación se remitiera antes de que transcurrieran nueve meses desde la «fecha de corte», entendiéndose por esta fecha la de terminación «del primer semestre del último año del periodo decenal» de la RPS de la anterior autorización de funcionamiento⁵⁹.

Por su parte, el actual Gobierno tiene la intención de aprobar un Plan Integral de Energía y Clima en el que se establecerán los objetivos de energía y clima que España ha de adoptar para dar cumplimiento a sus compromisos europeos de aprobar una planificación energética para el horizonte 2030 y 2050, por lo cual el Ministerio ha acordado modificar el texto del referido apartado dos para, además de asumir la propuesta del CSN en lo que se refiere a la nueva revisión de la Guía de Seguridad 1.10, tener en cuenta una serie de consideraciones referidas a la futura política energética nacional.

temporal de los diez años anteriores de operación de la central nuclear. Desde el año 2000, las autorizaciones de explotación son concedidas a las centrales nucleares con una vigencia de diez años, por lo que requieren la presentación de una RPS asociada a la solicitud de una nueva autorización de explotación, por ello estas autorizaciones tienen una duración también de diez años, para así coincidir el plazo de evaluación de la seguridad de las instalaciones a que se refiere la RPS con la duración del título habilitante que las permite funcionar, S. A. Bello Paredes (2009: 7-8). Plazo de diez años que se reitera en la Directiva 2014/87/EURATOM, de 8 de julio, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares, en su art. 8 quater b).

⁵⁸ El texto del borrador de la nueva Guía puede verse en https://www.csn.es/centro-de-documentacion?_20_folderId=1264802&_20_viewEntries=1&_20_viewFolders=1&_20_struts_action=%2Fdocument_library%2Fview&_20_action=browseFolder&p_p_id=20&p_p_lifecycle=0&_20_entryStart=0&_20_entryEnd=50&_20_folderStart=0&_20_folderEnd=100, consulta 01/09/2017.

⁵⁹ *Ibid.*, art. 4, tal y como puede verse en las distintas propuestas aprobadas por el Pleno del CSN en su reunión de fecha 1 de febrero de 2017, https://www.csn.es/csn/actas-del-pleno/2017/-/asset_publisher/TmAOH9s39O2A/content/pleno-1401, consulta 01/09/2017.

En consecuencia, se ha procedido a la modificación de las OM de las centrales nucleares de Almaraz I y II, Vandellós, Cofrentes, Ascó I y II y Trillo, publicadas en los *BOE* de 9 y 27 de junio de 2017. En todas ellas, se modifica el apdo. 2 de las respectivas OM para incluir el siguiente texto, además del propuesto por el CSN: «Esta autorización producirá efectos a partir del día [...] y tendrá una validez de diez años. El titular podrá solicitar una nueva autorización de explotación para cada una de las unidades de la central en el plazo máximo de dos meses a contar desde la fecha de aprobación del Plan Integral de Energía y Clima. Ello, no obstante, en el supuesto de que el referido Plan no hubiera sido aprobado dos meses antes de la fecha en la que el titular ha de presentar la Revisión Periódica de Seguridad de la central que más adelante se establece, podrá deducirse la solicitud de una nueva autorización con ocasión de tal presentación», para el supuesto de las centrales nucleares de Almaraz I y II y de Vandellós.

Para el resto de centrales nucleares el texto es el siguiente:

El titular podrá solicitar una nueva autorización de explotación de la central en el plazo máximo de dos meses a contar desde la fecha de aprobación del Plan Integral de Energía y Clima. Ello no obstante: a) En el supuesto de que el referido Plan no hubiera sido aprobado dos meses antes de la fecha en la que el titular ha de presentar la Revisión Periódica de Seguridad de la central, que más adelante se establece, podrá deducirse la solicitud de una nueva autorización con ocasión de tal presentación. b) En el supuesto de que el referido Plan se aprobase con una antelación superior a tres años y dos meses respecto de la fecha de expiración de la presente autorización, se podrá solicitar una nueva autorización hasta tres años antes de dicha expiración.

La explicación de esta dualidad de regulaciones se contrae únicamente a que para las tres primeras no cabe una aprobación del citado Plan Integral antes de los tres años, pues su autorización de explotación vence en el año 2020, por lo que el plazo de los tres años anteriores estaba casi vencido en la actualidad.

En definitiva, la voluntad tanto del CSN como del Ministerio, y por diversos motivos, es que se produzca una desvinculación del plazo de duración de la RPS y el de la autorización de funcionamiento de estas⁶⁰, abriendo la

⁶⁰ Como se expresa con total claridad en el anexo I del Acta del Pleno del CSN de fecha 30 de mayo de 2017, en el cual el consejero Castelló Boronat explica su voto, al afirmar que: «La normativa del CSN no asocia, ni vincula, la renovación de las autorizaciones de explotación a ningún plazo temporal, y las buenas prácticas de exigir Revisiones Periódicas de Seguridad, como máximo cada diez años, como parte de la supervisión de la seguridad, no implica que la autorización se determine para ese mismo plazo temporal. La separación del plazo por el cual se otorga la autorización y el plazo para

posibilidad de que el marco temporal de las futuras autorizaciones de funcionamiento pueda superar los diez años contemplados para las RPS y se consiga adecuar a las necesidades energéticas que se prevea satisfacer con la energía nuclear.

En este marco de profundas reformas en el ámbito del derecho nuclear, y alentada por la reforma del RINR del año 2014, la empresa titular de la central nuclear de Garoña presentó una solicitud de prórroga de la autorización de explotación hasta el año 2031, acompañada de un conjunto de documentos referidos al cumplimiento de la seguridad nuclear⁶¹, tal y como exige la actual normativa. Y resulta un hecho significativo que el mismo Gobierno, en lo que se refiere al grupo parlamentario que lo sustenta, que aprobó la modificación normativa del año 2014 para permitir esta posibilidad jurídica, haya procedido a denegarla por los motivos que ahora estudiaremos, pero que ya existían en ese momento temporal del año 2014.

la realización de la RPS garantiza la revisión de la seguridad cada 10 años, como máximo, independientemente de que la autorización pueda otorgarse por el Ministerio por un plazo distinto», <https://www.csn.es/documents/10182/1718411/1415+-+Acta/8ff43413-1ae8-4050-a6bc-3cf0b27645ee>, consulta 01/09/2017.

⁶¹ Acompañando a su solicitud la siguiente información: últimas revisiones de los documentos a que se refiere el apdo. 3 de la Orden ITC/1785/2009, de 3 de julio, por la que se acuerda como fecha de cese definitivo de la explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña el día 6 de julio de 2013, y autoriza su explotación hasta esa fecha. Propuestas de revisión de los documentos oficiales de explotación (DOE) aplicables al período de explotación solicitado. Una revisión periódica de la seguridad (RPS) realizada de acuerdo con la guía de seguridad del Consejo de Seguridad Nuclear de referencia GS-1.10, rev. 1, «Revisiones periódicas de la seguridad de las centrales nucleares», que incluye la información relativa al periodo comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2012, año natural anterior a la fecha de declaración de cese de la instalación. Una revisión del análisis de la normativa de aplicación condicionada (NAC), en base a la instrucción técnica complementaria de referencia CSN/C/SG/SMG/12/02. Una revisión del análisis probabilista de seguridad (APS) que incluye los análisis siguientes: sucesos internos, sucesos externos (inundaciones, incendios y otros), interfase N1-N2, nivel 2, otros modos y piscina. Un análisis del envejecimiento experimentado por los componentes, sistemas y estructuras de seguridad de la central. Un análisis de la experiencia acumulada de explotación durante el periodo de la autorización para la que se solicita la renovación. Un análisis de cumplimiento de los límites y condiciones sobre seguridad nuclear y protección radiológica establecido en el anexo de la Orden ITC/1785/2009, de 3 de julio, y del cumplimiento de las instrucciones técnicas complementarias asociadas. El programa de inversiones y modificaciones de diseño asociadas a las mejoras derivadas de las lecciones aprendidas del accidente de la central nuclear Fukushima Dai-Chi.

Previamente, el CSN había informado favorablemente esta solicitud de prórroga de la autorización de explotación por acuerdo del Pleno de este Consejo de fecha 8 de febrero de 2017, y con el siguiente contenido dispositivo: «Ha acordado informar favorablemente la renovación de la autorización de explotación, siempre que se ajuste a los límites y condiciones que se recogen en el anexo»⁶².

Pese a ello, el Ministerio ha decidido, por Orden ETU/754/2017, de 1 de agosto, resolver negativamente la solicitud de prórroga instada por la empresa propietaria de la central nuclear en base a un argumentario realmente simple y muy cuestionable jurídicamente.

En primer lugar, se apela a una pretendida planificación energética en España, que no se ha plasmado en la realidad jurídica, ni tiene, al menos, la relativa eficacia que determina el art. 97.2 LES, que ni tan siquiera es citado a lo largo de toda la Orden Ministerial, y todo ello para concluir que: «Esta situación hace patente la conveniencia de que las decisiones relativas a la continuidad de las centrales nucleares que actualmente cuentan con autorización de explotación se adopten teniendo en cuenta el contenido de dicha planificación, que se encuentra pendiente de elaboración», consideración primera de esta Orden Ministerial.

Y repetimos las últimas palabras de esta pretendida motivación administrativa: esta actuación planificadora «se encuentra pendiente de elaboración», que es una fase muy anterior a la de su discusión y/o aprobación; sin duda, un evidente dislate jurídico que impide considerar esta argumentación como una real y auténtica motivación de esta resolución administrativa.

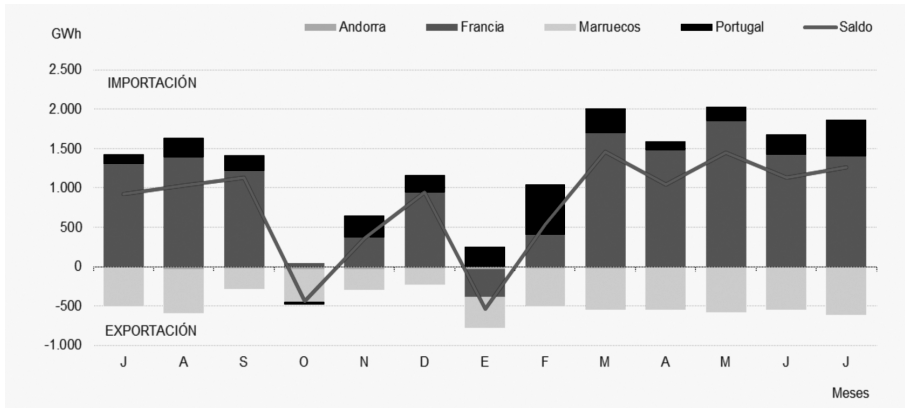
En segundo lugar, y con un argumento ya empleado en otras resoluciones ministeriales sobre Garoña, se vuelve a insistir en una pretendida escasa potencia de esta central nuclear, lo que a juicio del Ministerio conlleva que, desde su cese de explotación, «se ha podido constatar que la falta de producción de energía eléctrica de esta central no ha tenido repercusión significativa en el suministro eléctrico, a lo que contribuye el hecho de que se trata de una central nuclear de 466 MW de potencia eléctrica», consideración segunda. Argumento concatenado al anterior, pero que sufre de la misma tara, pues si no existe una planificación en nuestro país que determine la contribución a la cesta energética de las diversas fuentes de producción eléctrica, difícilmente se puede alegar que una supuestamente escasa contribución a esta sea causa suficiente para la denegación de la prórroga de la autorización de explotación.

Además, y estudiando los datos ofrecidos por Red Eléctrica de España (REE) en los últimos doce meses (julio 2016/julio 2017), se muestra un saldo

⁶² En https://www.csn.es/actas-del-pleno/-/asset_publisher/TmAOH9s39O2A/content/pleno-1402, consulta 01/09/2017.

importador de energía eléctrica en nuestro país que desmiente la no necesidad de operación de la central nuclear de Garoña. El gráfico es sumamente ilustrativo⁶³.

GRÁFICO I.
EVOLUCIÓN SALDO ENERGÍA ELÉCTRICA INTERANUAL 2016-1017



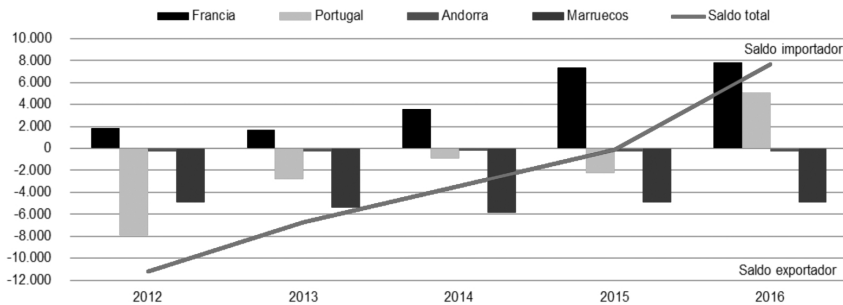
Fuente: Red Eléctrica Española (REE).

Para que aun resulte más objetivada la necesidad de la aportación de la producción de esta central nuclear, podemos estudiar el incremento significativo de la importación de energía eléctrica desde el año 2012, fecha de parada de Garoña, y el año 2016⁶⁴:

⁶³ En <http://www.ree.es/es/estadisticas-del-sistema-electrico-espanol/boletines-mensuales/boletin-mensual-julio-2017>, consulta: 01/09/2017. En este gráfico se pone de manifiesto que el único país con el cual se mantiene un saldo exportador de electricidad es Marruecos; rondando el saldo importador de esta energía la horquilla de 1500-2000 GW mensuales en los momentos de mayor consumo eléctrico.

⁶⁴ Datos contenidos en el *Informe del Sistema Eléctrico Español 2016*, elaborado por REE, <http://www.ree.es/es/estadisticas-del-sistema-electrico-espanol/informe-anual/informe-del-sistema-electrico-espanol-2016>, consulta: 01/09/2017.

GRÁFICO 2.
EVOLUCIÓN SALDO ENERGÍA ELÉCTRICA 2012-2016



Fuente: Red Eléctrica Española (REE).

Por último, se apela en la consideración tercera a un argumento temporal referido a las reformas que esta central nuclear debiera emprender para cumplir los requisitos técnicos acordados por el CSN, y que superaría el plazo de un año. Aspecto temporal que era perfectamente previsible en el año 2014 cuando se reformó el RINR, pues ya el CSN había acordado las medidas de seguridad nuclear tras el incidente de Fukushima del año 2011⁶⁵.

En definitiva, se puede concluir que la argumentación ofrecida por esta resolución ministerial trata de cumplir su finalidad motivadora con más pena que gloria, pues los auténticos motivos son de naturaleza política. Y están

⁶⁵ El CSN aprobó, durante los meses de mayo a julio de 2011, un conjunto de Instrucciones Técnicas Complementarias a través de las cuales se requería la realización de estas pruebas de resistencia. De esta forma, se exigió a todos los propietarios de las centrales nucleares en funcionamiento para que, antes del 31 de diciembre de 2011, remitieran al CSN un estudio que comprendiese el análisis de las acciones que se incluían en estas Instrucciones, así como una propuesta que detallase las medidas a implantar y su correspondiente programación. Tras la realización y presentación de esta documentación, el CSN, en fecha 22 de diciembre de 2011, emitió un Informe definitivo sobre estas pruebas de resistencia en el cual se concluía, entre otras cuestiones, que esta evaluación «no ha identificado ningún aspecto que suponga una debilidad relevante de seguridad de estas instalaciones y que pudiera requerir la adopción urgente de actuaciones» y, también, que «las comprobaciones y estudios realizados ponen de manifiesto la existencia de márgenes que aseguran el mantenimiento de las condiciones de seguridad de las centrales más allá de los supuestos considerados en el diseño» http://www.csn.es/images/stories/actualidad_datos/pruebas_de_resistencia_informe_final.pdf, consulta 01/09/2017.

centrados en la presión de todos los grupos políticos con representación en las Cortes Generales para que no se prorrogara la autorización de explotación a la central nuclear de Garoña, así como en los acuerdos con el PNV para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2018⁶⁶; argumentos que no se han plasmado en la citada resolución administrativa, cuando podrían resultar más legitimadores de esta acción pública que la cita de argumentos endebles e incluso contradictorios con otros citados en resoluciones administrativas anteriores y muy señaladamente los contenidos en la Orden IET/1453/2012, de 29 de junio, los cuales ya hemos visto anteriormente.

Todo lo cual evidencia la ausencia de una política energética en España y la reminiscencia de viejos mitos sobre la energía nuclear, que han vuelto a la palestra tras el terremoto en Japón del año 2011 y el incidente en la central nuclear de Fukushima Dai-Chi. Y la central nuclear de Santa María de Garoña se ha erigido en centro de imputación de toda esta situación exógena a su propio funcionamiento.

Como acaba la obra de García Márquez: «¡Santiago, hijo —le gritó—, qué te pasa!». Santiago Nasar la reconoció. “Que me mataron, niña Wene” —dijo. Tropezó en el último escalón, pero se incorporó de inmediato. “Hasta tuvo el cuidado de sacudir con la mano la tierra que le quedó en las tripas”, me dijo mi tía Wene. Después entró en su casa por la puerta trasera, que estaba abierta desde las seis, y se derrumbó de bruces en la cocina»⁶⁷.

⁶⁶ Y en este sentido se ha expresado el máximo órgano de este partido político en nota de prensa del pasado día 1 de agosto de 2017, https://www.eaj-pnv.eus/notas-prensa/ebb-aplaude-cierre-garoaa-auna_45861.html, consulta 01/09/2017.

⁶⁷ García Márquez, G. (1981), *Crónica de una muerte anunciada*, Barcelona: Editorial Bruguera, 1ª ed.

