

MADRID

Castellana, 216
28046 Madrid
Tel.: (34) 91 582 91 00

BARCELONA

Diagonal, 640 bis
08017 Barcelona
Tel.: (34) 93 415 74 00

BILBAO

Alameda Recalde, 36
48009 Bilbao
Tel.: (34) 94 415 70 15

MÁLAGA

Marqués de Larios, 3
29015 Málaga
Tel.: (34) 952 12 00 51

VALENCIA

Gran Vía Marqués
del Turia, 49
46005 Valencia
Tel.: (34) 96 351 38 35

VIGO

Colón, 36
36201 Vigo
Tel.: (34) 986 44 33 80

BRUSELAS

Avenue Louise, 267
1050 Bruselas
Tel.: (322) 231 12 20

LONDRES

Five Kings House
1 Queen Street Place
EC 4R 1QS Londres
Tel.: +44 (0) 20 7329 5407

LISBOA

Avenida da Liberdade, 131
1250-140 Lisboa
Tel.: (351) 213 408 600

LO QUE DICE (Y NO DICE) LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE SOBRE LAS CENTRALES NUCLEARES

Ana Isabel Mendoza Losana

*Profesora contratada doctora de Derecho Civil. Universidad de Castilla-La Mancha
Departamento de Gestión de Conocimiento de Gómez-Acebo & Pombo*

1. Introducción

Como casi una premonición, aprovechando el trámite de enmiendas en el Senado, a iniciativa del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de Convergència i Unió (GPCIU) y del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas (GPSN), se modificó el texto del proyecto de la Ley de Economía Sostenible aprobado inicialmente por el Congreso de los Diputados, en lo referente a las instalaciones nucleares. Esto reabrió en España un debate, que, en realidad, siempre había estado latente, sobre la energía nuclear y su relevancia en el mix energético. Desde ciertos sectores, la modificación del texto legal se ha presentado como un giro en la posición del Gobierno respecto a la energía nuclear e incluso se ha hablado de la posibilidad de «indultar a Garoña» con la nueva Ley en la mano. Justo cuando parecían abrirse camino las posiciones pro nucleares, se produce el desastre en Japón y resurgen con más fuerza que antes las voces anti-nucleares a las que se suman incluso aquellos que se habían erguido como claros defensores de la energía nuclear y habían apostado por un alargamiento de la vida útil de las centrales nucleares (caso alemán).

Sin ánimo ni cualificación técnica necesaria para entrar en la polémica sobre la seguridad de las centrales nucleares, sí considero oportuno examinar qué es lo que realmente dice (y no dice) la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) sobre las instalaciones nucleares.

2. Artículo 79 de la LES: redacción originaria versus redacción enmendada en el Senado

Para facilitar la lectura del comentario, cito literalmente la parte de la norma objeto de este documento:

«Artículo 79. Planificación energética indicativa

1. El Gobierno, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, previo informe de la Conferencia Sectorial de Energía y tras el correspondiente proceso de información pública, aprobará un documento de planificación, que establecerá un modelo de generación y distribución de energía acorde con los principios recogidos en el artículo 77 y con los objetivos establecidos.

2. La planificación recogerá con carácter indicativo varios escenarios sobre la evolución futura de la demanda energética, sobre los recursos necesarios para satisfacerla, sobre las necesidades de nueva potencia y, en general, previsiones útiles para la toma de decisiones de inversión por la iniciativa privada y para las decisiones de política energética, fomentando un adecuado equilibrio entre la eficiencia del sistema, la seguridad de suministro y la protección del medio ambiente.

3. Dicha planificación y las posteriores actuaciones de ordenación del sistema energético se orientarán a la consecución, bajo diferentes escenarios de demanda, de los siguientes objetivos para el año 2020:

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.

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 ésta 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».

[...]

El texto inicialmente aprobado por el Congreso de los Diputados, -después enmendado en el Senado a iniciativa de los grupos nacionalistas-, señalaba como objetivo, incluido en la letra c) del párrafo 3, «mantener el calendario de operación de las centrales del parque nuclear existente, considerando el plazo de cuarenta años para el que fueron diseñadas y teniendo en cuenta el desarrollo de nuevas tecnologías, la seguridad del suministro eléctrico, los costes de generación eléctrica y las emisiones de gases de efecto invernadero». La

modificación se justificó en la consideración de que la limitación «a priori» de la vida útil de las centrales nucleares en la legislación española no aporta ninguna ventaja y es contraria a las previsiones de la Ley del Sector Eléctrico, por cuanto convierte la planificación para la actividad de generación en vinculante, frente al carácter de indicativa con el que está contemplada en la citada Ley. Además, -señalaba la justificación de la enmienda-, «limitar administrativamente la vida útil de las centrales nucleares resulta ineficiente desde el punto de vista económico, y por tanto perjudicial para los intereses de los consumidores que se beneficiarían de un coste de producción en sus tarifas más barato».

3. Breve comentario al artículo 79 de la LES

Una lectura sosegada del artículo 79 de la LES suscita los siguientes comentarios:

1º) *Planificación energética indicativa.* El artículo 79 es uno de los preceptos dedicados a la planificación energética, en concreto, a la planificación energética indicativa y lo que hace realmente es instar al Gobierno a aprobar en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, un documento de planificación, que establecerá un modelo de generación y distribución de energía acorde con los principios y objetivos establecidos por la propia Ley. Esta planificación recogerá con carácter indicativo varios escenarios sobre la evolución futura de la demanda energética, sobre los recursos necesarios para satisfacerla, sobre las necesidades de nueva potencia y, en general, previsiones útiles para la toma de decisiones de inversión por la iniciativa privada y para las decisiones de política energética.

2º) *Objetivos a conseguir.* La planificación del Gobierno y las posteriores actuaciones de ordenación del sistema energético se orientarán a la consecución, bajo diferentes escenarios de demanda, de los diversos objetivos para el año 2020 definidos por la LES. La definición de estos objetivos ha sido una de las cuestiones más polémicas y me-



diáticas de la nueva Ley en materia energética. Junto a la necesidad de optimizar la participación de las energías renovables en la cesta de generación energética y, en particular en la eléctrica o 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, se proclama como objetivo a perseguir «determinar los niveles de participación de la energía nuclear en la cesta de generación energética».

El legislador parece confundir los contenidos de la planificación energética con los objetivos a conseguir. El objetivo será fomentar o reducir la participación de la energía nuclear en la cesta de generación energética, pero no determinar esa participación. Aún siendo difícil adoptar una decisión al respecto, entiendo que determinar los niveles de participación de la energía nuclear en la cesta de generación eléctrica no puede calificarse propiamente como un objetivo de la planificación, sino como un contenido de ésta.

3º) *Calendario de operaciones de las centrales nucleares.* El Gobierno determinará 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». El calendario de operación de las centrales existentes viene establecido en las correspondientes autorizaciones de explotación. La novedad de la enmienda introducida en el Senado es la eliminación de la referencia expresa a los cuarenta años de vida útil de la instalación.

Este horizonte temporal de cuarenta años de previsible explotación es el contemplado para la vida de las centrales nucleares a los efectos de cálculos y planificación técnica y económica en el vigente VI Plan General de Residuos Radiactivos (PGRR), aprobado por el Gobierno el 23 de junio de 2006. En él se prevé el desmantelamiento total (nivel

3) de todas las centrales nucleares españolas que funcionan actualmente. Una vez que éstas hayan cumplido su vida útil (cuarenta años) se procederá a su cierre y, tres años después, a su desmantelamiento. El PGRR se renueva cada cuatro años y en función de las exigencias de la planificación energética podrá mantenerse o ampliarse el plazo de cuarenta años, que la LES, -tras su paso por el Senado-, ya no impone.

Esto significa que cumplido el calendario de operación de las centrales existentes (cuarenta años para los que fueron diseñadas), se podrá aceptar o rechazar la solicitud de renovación en atención a los factores condicionantes previstos en la Ley.

4º) *Respuesta a las solicitudes de renovación.* El Gobierno aceptará o rechazará una solicitud de renovación en el marco de la legislación vigente y «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». En contra de algunas manifestaciones, la norma ni dice que el dictamen del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) sea vinculante, ni da prioridad absoluta a su decisión sobre otros condicionantes como «la evolución de la demanda» o «los costes de generación eléctrica». El informe del CSN es preceptivo, pero sólo vinculante cuando tenga carácter negativo o denegatorio de la autorización y, asimismo, en cuanto a las condiciones que establezca, en caso de ser positivo (arts. 28 Ley 25/1964, de Energía Nuclear; 2,b Ley 15/1980, de Creación del Consejo de Seguridad Nuclear, 5 y 6 del Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, aprobado por el RD 1836/1999).

Por tanto, al pronunciarse sobre el cierre o prórroga de una instalación nuclear, el



Gobierno valorará las condiciones de seguridad en función del dictamen del CSN pero también la evolución de la demanda y los costes de generación eléctrica, en definitiva, la conveniencia de que la central siga funcionando, -a pesar de haber cumplido los cuarenta años de vida para los que fue diseñada-, para garantizar la seguridad del suministro seguro a costes, económicos y medioambientales, razonables. Y todo ello, teniendo en cuenta la normativa europea, que, como se ha anunciado tras la reunión extraordinaria del Comisario de Energía con representantes de gobiernos, autoridades nacionales de seguridad nuclear y de la industria del sector, celebrada en Bruselas el pasado 15 de marzo con motivo de la tragedia de Japón, contemplará la realización de pruebas de resistencia más rigurosas a las instalaciones nucleares ante eventuales seísmos, tsunamis y ataques terroristas.

4. Lo que no dice la Ley de Economía Sostenible

Dado el ruido mediático en torno a la polémica enmienda de la LES y el debate reabierto tras la tragedia de Japón, conviene dejar claro que el contenido de la LES tiene un alcance más limitado de lo que en principio se le atribuye. A continuación se desmienten algunas falsos contenidos atribuidos a la LES.

1º. Aunque supone constatar lo obvio, por lo encendido del debate en algunos foros, hay que recordar que la LES no contiene autorización alguna ni expresa ni implícita para la construcción de nuevas centrales nucleares. A estos efectos no modifica la DA 7ª de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, que contiene la paralización de las centrales nucleares en moratoria. Los proyectos en moratoria siguen paralizados cobrando la correspondiente compensación (v. Resolución de 21 de enero de 2011, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se determina la anualidad correspondiente a 2010 y el importe

pendiente de compensación, a 31 de diciembre de 2010, de los proyectos de centrales nucleares paralizados definitivamente por la disposición adicional octava de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, sustituida por la Ley 54/1997, de 27 de diciembre, del Sector Eléctrico).

2º. La LES no amplía el período de vida útil de las instalaciones establecido actualmente en cuarenta años. En función de lo establecido en la planificación energética indicativa, el Gobierno podrá ampliar o mantener este período de vida útil.

3º. En contra de lo que se ha dicho, la LES no deja en manos del Consejo de Seguridad Nuclear la decisión sobre la prórroga de las centrales nucleares. Su dictamen sigue siendo preceptivo pero no vinculante, salvo que sea negativo o imponga condiciones en caso positivo. Es el Gobierno el que debe tomar la decisión sobre el eventual cierre de la instalación, valorando el dictamen positivo del CSN junto a otros elementos como la situación de la demanda o los costes de la producción energética.

4º. Desde el punto de vista jurídico, la LES no obliga al Gobierno, ni al actual ni a futuros, a revisar su decisión de cierre de la central nuclear de Santa María de Garoña (Resolución de 12 de junio 2009, del MITC, 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 se autoriza su explotación hasta dicha fecha). Lo podrá hacer, o no, en función de razones estratégicas, teniendo en cuenta los factores condicionantes a los que se refiere la LES, entre los que se incluye el dictamen del Consejo de Seguridad nuclear, -que se mostró favorable a la renovación de la autorización de explotación-, y en el marco de la normativa europea que regule las nuevas pruebas de resistencia a las centrales nucleares.