



REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR -UNA SEGUNDA REVOLUCION DEMOCRATICA-

Carlos Bravo
Responsable de la Campaña de Energía Nuclear
Greenpeace España

Tercera sesión temática de la Mesa sobre la Evolución de la Energía Nuclear
15 de marzo de 2006

Introducción

Esta ponencia explica porqué Greenpeace y otros agentes sociales consideramos que es necesaria y urgente una reforma del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN). En la misma se demuestra con hechos objetivos que el CSN no ha actuado como un organismo neutral, sino que desde su creación ha sido, en todo momento, un engranaje más del sector español de la energía nuclear, un elemento necesario creado para dar a la industria nuclear una apariencia falsa de legitimidad democrática de la energía nuclear ante los ojos de la sociedad. De aquí que Greenpeace lleve años reclamando una transformación del CSN que lo convierta en un verdadero **servicio público**, que responda a las demandas sociales de neutralidad, transparencia, participación del público, independencia de la industria regulada y eficacia en la gestión.

En el 2004 Greenpeace planteó a varios partidos políticos una propuesta para reformar el CSN que persigue dichos objetivos. El Grupo parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Els Verds, respondió positivamente a este llamamiento y transformó la iniciativa original en una proposición de ley para revisar la ley de 1980 de creación del Consejo de Seguridad Nuclear. En septiembre de 2005 el Congreso acordó la toma en consideración de la proposición de ley, con el apoyo de otros grupos políticos, como el Grupo Socialista, el de Esquerra Republicana de Catalunya, el Grupo Vasco y el Grupo Mixto.

Para Greenpeace, la toma consideración por el Congreso de la proposición de ley planteada por el Grupo de IV-IU-ICV es un motivo de enorme satisfacción, ya que no es frecuente que propuestas que nacen del impulso popular y son promovidas por grupos minoritarios se abran camino, pero no cabe duda de que es síntoma de la buena salud de nuestra democracia.

La proposición es un punto de encuentro, que no va en contra de nadie, como hay quien sostiene, sino **a favor de todos**. Por eso Greenpeace mantiene la esperanza de que los que se han opuesto o abstenido a la toma en consideración de la proposición de ley descubran, desde la sana discrepancia, los aspectos positivos de la misma y ayuden a corregir los defectos. La proposición quiere ser un vehículo de reflexión para sanar entre todos al enfermo, pero para encontrar el mejor tratamiento hace falta un buen diagnóstico y el primer paso es **reconocer la realidad con la que hay que enfrentarse**.



Recientemente se han dado a conocer dos informes sobre el CSN. Uno es el de los expertos de la Agencia de Energía Nuclear (NEA) valorando la actuación del CSN en el accidente de Vandellós-2 de agosto de 2004. El otro de la Asociación de Reguladores Nucleares de Europa Occidental, WENRA, sobre seguridad nuclear. Estos informes son importantísimos porque nadie puede acusar a sus autores de antinucleares, de hecho son parte del sistema: reguladores y expertos nucleares. Los informes lo dicen todo. Greenpeace está plenamente de acuerdo con su contenido, porque, para sorpresa de muchos incrédulos, confirman, punto por punto, lo que llevan años diciendo los agentes sociales.

Aunque la ponencia podría haberse centrado en el contenido de estos informes, que son demoledores, Greenpeace considera que lo mejor que se puede hacer con ellos es **leerlos desde la primera hasta la última página**. Greenpeace no tiene ninguna necesidad de manipular la información, como sí es costumbre desde el sector nuclear. Greenpeace únicamente necesita y reclama que la información llegue hasta el público íntegramente, sin ninguna manipulación, y que éste pueda opinar libremente acerca de la energía nuclear sobre la base de hechos objetivos y veraces y no sobre la base de lo que determinados defensores de la energía nuclear dicen que dicen informes como el de los expertos de la NEA o del WENRA, o mejor sobre lo que a estos les gustaría que dijeran, pero no que dicen en absoluto.

La ponencia es tal cual habíamos diseñado antes de la publicación de estos informes y sólo se hace referencia a determinadas **citas literales de los informes** con el fin de ilustrar aspectos concretos. No obstante, Greenpeace reclama al CSN que ponga ambos informes a la disposición de la Mesa de diálogo, del Parlamento y del público en general.

La ley de 1980: ventajas e inconvenientes

La ley de creación del CSN de 1980 fue un buen instrumento, que se gestó siguiendo el ejemplo de otros países más avanzados en el uso de la energía nuclear. Dotó al CSN de un **extraordinario régimen jurídico**, con capacidades con las que todavía hoy sueñan los reguladores de países como Francia, Alemania... Tan sólo el organismo regulador americano, la Nuclear Regulatory Commission (NRC), tiene un régimen comparable, aunque no necesariamente mejor en todos sus aspectos.

Ningún organismo regulador del mundo tiene un órgano de gobierno compuesto por un ministro y cuatro secretarios de estado, es totalmente independiente en todos los aspectos de su funcionamiento del Gobierno, y tiene un cuerpo especial de funcionarios a su entera disposición, con mínimas limitaciones de carácter general en cuanto a la provisión de puestos de trabajo dentro de la administración. Además tiene personalidad jurídica propia, dispone también de patrimonio propio, elabora su presupuesto y puede dictar su normativa, aunque esto último lo hace muy infrecuentemente. Esta situación no tiene nada que ver con la de otros organismos reguladores, dirigidos en la enorme mayoría de los casos por un Director General, típicamente dependiente del Ministerio de Medio Ambiente, cuando no de varios ministerios, y con muchas limitaciones en cuanto a su independencia funcional del Gobierno. Curiosamente, estas limitaciones no han sido óbice para que sean más efectivos y cercanos al ciudadano que el CSN.

La ley del 80 es muy buena en lo que concierne al régimen jurídico del CSN, **pero se olvida de un elemento básico en todo servicio público: el ciudadano**. En la ley del 80 el ciudadano es un sujeto pasivo, que recibe la información que el CSN quiere darle, pero que no ejerce ningún control efectivo de un servicio público que sin embargo sufraga con sus impuestos. La ley creó un organismo **endogámico**, que funciona sólo para sí y para la industria, pero sin obligaciones frente a la sociedad y al margen de toda opinión externa, ya sea del público, de los interesados directos o de expertos independientes.

La experiencia ha demostrado que un régimen tan favorable como el del CSN no es en absoluto garantía de éxito y lo que en una primera lectura puede parecer progresista, moderno, hasta revolucionario con la perspectiva de 1980, ha terminado por provocar la **atrofia del organismo**. La razón de ello es que toda institución debe tener un encaje en el régimen sociopolítico, administrativo y jurídico del Estado, con un sistema de contrapesos que permita, por un lado, asegurar la independencia institucional, pero por el otro asegurar su pleno sometimiento al imperio de la ley. En el caso del CSN este encaje ha fallado estrepitosamente, porque su ley no establece los mecanismos necesarios que sometan su funcionamiento a un adecuado escrutinio por parte del Parlamento, el Gobierno y el público en general. Esta situación no se da en otros países, en los que la independencia efectiva de los organismos reguladores es plena, y a la vez están sometidos a una supervisión constante de su funcionamiento mediante mecanismos perfectamente reglados. La NRC es la exacerbación de los principios de independencia de funcionamiento, supervisión constante por las instituciones gubernamentales y parlamentarias y plena participación del público y esto hace que sea considerado por el resto de los organismos reguladores como su principal referente y le otorga una legitimidad muy por encima de la que tienen otros.

Goya decía que “el sueño de la razón genera monstruos” y eso es exactamente lo que ha pasado con el CSN. Cuando el legislador promulgó la ley de 1980 intentó establecer una institución moderna y eficaz, pero, desgraciadamente, copió mal el modelo americano, establecido por la ley de reorganización de la energía de 1974, y con ello creó un **“prometeo institucional”**, con costurones a lo largo y ancho de todo su cuerpo, que con el paso del tiempo la realidad social los ha ido haciendo cada vez más evidentes y repulsivos.

La NRC como referencia del CSN

Inevitablemente, en esta ponencia es necesario hacer referencia constante al organismo regulador americano, la NRC. Como se ha explicado, la ley de 1980 es una mala copia de la ley de EE.UU. de 1974, y es una mala copia porque, como suele ocurrir con casi todas las copias, no se reflejaron los ricos detalles de pincel fino con los que se dibujó esta pieza de la legislación nuclear, que quedaron escondidos detrás de los trazos de grueso calibre de la ley del CSN de 1980. Adicionalmente, por si no fuera suficiente con una mala copia de su ley de creación, con la excusa de que la mayoría de las centrales españolas son americanas, el CSN ha venido “vampirizado” su normativa y prácticas con muy poca base jurídica para ello.



Pero esto también ha resultado un fiasco, porque el CSN no se ha limitado a copiar toda la normativa y práctica, sino que se ha limitado a plagiar, a su conveniencia, **aquellas prácticas que más podían beneficiar a la industria**, haciendo posible la existencia de la industria nuclear en España sólo sometida a un mal remedo de un verdadero sistema regulador. Y esto, ciertamente, es hacer trampa, engañar a la ciudadanía, porque no se puede copiar sólo una parte del sistema y olvidarse de la otra, en definitiva pasar por alto lo que da legitimidad a la primera, que son: **las prácticas sobre información y participación del público**.

Desde luego que el CSN no es el único organismo regulador que se aprovecha del sistema de la NRC, pero sí el único que copia todo lo que “pone de moda” ésta, en la mayoría de los casos sin ningún análisis previo de su encaje dentro del marco jurídico español o sin dotar previamente a este marco de los elementos necesarios. En todo caso, lo primero que se debe tener en cuenta, es que el CSN y la NRC no son comparables, ni en cuanto a su tradición, ni en cuanto a su capacidad y experiencia. La NRC cuenta con 4.000 empleados, organizados en una compleja estructura organizativa, con oficinas federales y estatales y dispone de varios comités asesores externos que dotan de opinión experta independiente al máximo órgano de gobierno: la Comisión. Por si esto fuera poco, la NRC puede contratar, cuando lo necesita, los servicios de la red de laboratorios nacionales más importantes del mundo, que, de hecho, fueron los que desarrollaron los usos pacíficos y no pacíficos de la energía nuclear: Los Alamos, Lawrence Livermore, Oak Ridge, Idaho,.... En definitiva, la NRC es un “Ferrari” que circula por una espléndida autopista, dotada de todos los medios y avances tecnológicos, y a pesar de todo no circula descontroladamente, sino que se conduce con prudencia y respeto por el público.

Y comparado con la NRC, ¿qué es el CSN? Pues algo más de 400 funcionarios, de los cuales sólo unos 250 son técnicos, y sin otro apoyo externo que el que le puede brindar el pronuclear CIEMAT, varias cátedras universitarias que también trabajan para las centrales nucleares, y en muchos casos las ingenierías del propio sector regulado. El CSN es un “utilitario”, que sien embargo se conduce a la velocidad de un “Ferrari”, por carreteras que tienen poco que ver con las amplias autopistas americanas. Esto hace preguntarse a Greenpeace cual es la poderosa razón que hace que España tenga que ser el único país de la Unión Europea que sigue **a pie juntillas** a la NRC a pesar de sus enormes limitaciones en cuanto tradición nuclear, medios técnicos y humanos y capacidades de investigación. Si la NRC pone de moda la regulación informada por el riesgo, allí está el CSN el primero. Si se ponen de moda los aumentos de potencia o los alargamientos de vida, inmediatamente toma medidas para que también sea posible en España y paradójicamente parece que el CSN fuese el principal interesado en animar a los operadores a que lo soliciten. La situación en Francia, Alemania, Finlandia, Suecia, es radicalmente diferente. Sus organismos reguladores también toman como referencia a la NRC, pero lo hacen desde la prudencia, esperando antes a ver los resultados de los americanos, e incorporando lo mejor de la experiencia a la medida de su ordenamiento jurídico y realidad social.

En definitiva, Greenpeace se pregunta porqué el CSN se empeña en cursar carreras universitarias cuando ni si quiera ha aprobado la educación general básica. La tozuda realidad pone de manifiesto, una y otra vez, que el CSN es el mal alumno que copia del listo de la clase y que después de 25 años copiando no tiene ni la base ni la



formación necesaria para ejercer las funciones que le ha asignado el legislador. Pero lo peor es que cuando el CSN va a “velocidad de crucero” en todo lo que potencialmente puede beneficiar a la industria, creando un marco en el que la industria se mueve como pez en el agua, en lo que atañe al público, en esto ignora radicalmente a la NRC. Ninguna de sus prácticas en todo lo que se refiere a los tres pilares de relación con el público: información, participación y acceso a la justicia, las ha tenido en cuenta el CSN.

Objetivo de Greenpeace

Sin duda, muchos pensarán que Greenpeace, contraria al uso de la energía nuclear, pretende atacar a la industria nuclear tirando a su línea de flotación, tratando de hundir al CSN como elemento que pudiera dar legitimidad a esta industria a los ojos del público. Pero esto no es así. Por mucho que haya quien, desde una mente pequeña y lejos de la realidad, piense que ese es el objetivo de Greenpeace se equivoca plenamente. Greenpeace se plantea, única y exclusivamente, transformar el CSN en lo que siempre debió ser y nunca ha sido: **un servicio público**, y eso quiere decir, **servicio para el público, y no sólo para la industria**. Cuando el CSN funcione realmente como un servicio público neutral, transparente, veraz y eficaz, el ciudadano tendrá en su mano todos los elementos para decidir si la existencia del organismo regulador da suficientes garantías de seguridad en relación con el funcionamiento de las centrales nucleares. Greenpeace está convencida de que con información veraz y no manipulada los ciudadanos podrán comprobar y dictaminar que esto no es así, pero eso es harina de otro costal, otra historia que nada tiene que ver con esta ponencia.

El Profesor Alonso explicó en la segunda sesión temática de la Mesa de Diálogo que los organismos reguladores tienen que ser neutrales, no seguir los dictados de la industria, pero tampoco dejarse influir por quienes se oponen a la energía nuclear. Pues ese es precisamente el objetivo de Greenpeace, lograr que el CSN sea un organismo **neutral**, la “casa de todos”, y no como ha sido en sus veinticinco primeros años de existencia: **la casa de la industria nuclear**. Porque a la industria, a los reguladores, les encanta hablar de neutralidad, pero eso hay que **demostrarlo con los hechos** y no con las palabras o con sesudos informes de expertos que son sólo papel mojado. Así, mientras que el CSN mantiene las puertas, las ventanas y las líneas de teléfono permanente abiertas con la industria nuclear, lo que ciertamente tiene su lógica, los agentes sociales no sólo no son bienvenidos en el CSN, sino que son rechazados. O al menos así ha ocurrido a lo largo de estos 25 años, en los que Greenpeace jamás ha sido invitada a participar en reuniones de trabajo o se le ha pedido opinión. La presencia de Greenpeace en el CSN ha sido siempre como jugar en campo contrario, con el público abucheando, cuando no arrojando objetos al campo de juego.

De hecho, el 22 de febrero pasado fue la primera vez que el CSN invitó a Greenpeace a lo que se puede entender como una reunión de trabajo. Han hecho falta muchas denuncias de falta de transparencia sobre sucesos ocurridos en las centrales nucleares, la presión de los medios de comunicación y finalmente la toma en consideración de los políticos de la gravedad de la situación para hacer ver al CSN que no puede continuar de **espaldas a la realidad social**. Greenpeace va a

colaborar con el CSN en hacerlo un organismo mejor, que realmente mejore su imagen frente a la sociedad, porque Greenpeace sí es coherente con sus principios y aplaude sin reservas el cambio de actitud del organismo, pero este cambio tiene que ser sincero y no flor de un día que venga seguido de un nuevo fiasco.

Los pecados del CSN

Cuando se creó el CSN se cometió un grave pecado original. Difícilmente podía esperarse que el organismo resultante no fuese pronuclear, cuando nació de la escisión de la antigua Junta de Energía Nuclear, conservando las personas, métodos y filosofía de aquella oscura institución, dirigida por aquel entonces por el estamento militar, que albergaba la esperanza de convertir a España en potencia militar nuclear. Aunque, como se ha explicado, el legislador dotó al CSN de un régimen razonable en 1980, su puesta en práctica no pudo ser más desafortunada, porque no se acompañó de un cambio de mentalidad. El CSN siguió siendo lo que la Junta había sido en los años anteriores: **un elemento de la industria**, un resorte necesario para justificar el desarrollo de la energía nuclear.

LA PEREZA

Ese pecado original fue caldo de cultivo de los muchos pecados capitales que seguirían. Empezando por la **pereza**, porque solo se puede decir pereza cuando se analiza la “pirámide”, si es que se puede llamar así, de la normativa en seguridad nuclear. Si bien es cierto que el Estado español se ha dotado de un régimen administrativo para la concesión de las licencias de operación de las instalaciones nucleares que responde a los principios básicos de autorización, en materia de seguridad nuclear, específicamente en materia de seguridad nuclear, la normativa es inexistente, como se va demostrará.

a) Ausencia de normativa en seguridad nuclear

En la cúspide de la pirámide se encuentran la pronuclear Ley de Energía Nuclear del 64, impropia de los tiempos que corren, y la de creación del CSN. Debajo un reglamento de carácter administrativo, el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas, que toca sólo de refilón la seguridad, básicamente en cuanto a la necesidad de disponer de autorización y a los documentos preceptivos para las solicitudes. Más recientemente se habla de otros quiméricos reglamentos sobre seguridad nuclear y residuos, que habrá que ver si se hacen realidad algún día y, en su caso, el contenido final, porque los borradores que conocemos ponen los pelos de punta.

Pero lo peor es que en estos 42 años desde la promulgación de la Ley de 1964 sólo se ha desarrollado **una norma específica en seguridad nuclear jurídicamente vinculante**, una única instrucción del CSN, que para colmo se refiere a la documentación que debe remitirse al CSN en las recargas de combustible, es decir, otra norma de carácter esencialmente administrativo. Con la Protección Radiológica la situación es algo mejor, al menos en este campo el CSN ha publicado 8 instrucciones, pero en seguridad nuclear la situación es lamentable. A pesar de disponer de la normativa de referencia que ha elaborado el OIEA con el concurso de



los expertos reguladores de todos los países miembros, entre ellos España, que incluye decenas de guías de seguridad sobre las diferencias materias, el CSN nunca ha desarrollado su propia normativa, como sí han hecho el resto de los países nucleares. Tampoco se ha tomado la molestia de transformar la normativa americana en normativa española, al menos de aquella parte necesaria para dar las garantías jurídicas necesarias a la ciudadanía. Y esto no lo dice Greenpeace, lo dicen los reguladores de WENRA, la Asociación de Organismos Reguladores de Europa Occidental, cuyo informe sobre la aplicación en España de criterios de seguridad debería ruborizarnos a todos.

Greenpeace espera que los grupos políticos tomen nota y exijan al CSN que les remita con carácter de urgencia el informe de los expertos cuanto antes, para que no beban siempre de la misma fuente de información y escuchen opiniones tan poco sospechosas como las de los reguladores europeos. Por citar algunos pasajes del mismo, en el capítulo sobre política de seguridad, el CSN falla en 8 de los 9 criterios establecidos por WENRA y dice el informe: **“El regulador español debe suplementar su reglamentación elaborando requisitos legalmente vinculantes y públicos que cubran los aspectos que las centrales nucleares implementan de manera informal”**. Esta es la realidad, las centrales nucleares españolas aplican buena parte de los criterios de seguridad de manera informal, y no lo dice Greenpeace, lo dicen los reguladores. En el capítulo de verificación y mejora del diseño, la legislación española cumple 1 de 25 criterios. **Sólo 1 de los 25 criterios**, y dice el informe al respecto: **“no existen requisitos legalmente vinculantes en España. Debe establecerse normativa nacional o una relación más vinculante con la reglamentación de los Estados Unidos”**. Sobran los comentarios.

Después, la industria y el CSN podrán decir que el marco normativo español es perfecto, es completo, es redondo. Pero hay que ser serios y coherentes, porque ¿cómo se pueden hacer esas afirmaciones sin sonrojarse después de que los propios reguladores de WENRA afirmen lo anterior?

b) Aplicación de la normativa del país de origen

Y se ha llegado a esta situación porque alguien del CSN avisado, pero poco trabajador, inventó lo que llaman en el argot **“aplicar la normativa del país de origen”**, que en la práctica quiere decir ver como la NRC hace el trabajo y luego copiarlo a la manera **“made in Spain”**. Pero esto tiene un evidente peligro, porque siguiendo esa práctica se copia de un país que no sólo está a miles de kilómetros de distancia, sino que también está a miles de kilómetros en la realidad social en materia de participación y no se puede desligar una cosa de la otra.

La consecuencia inmediata es que al no existir normativa nacional pública el ciudadano **no puede conocer** que criterios de seguridad aplican las centrales nucleares en su operación. Y ni siquiera es suficiente con estudiar la normativa americana, primero porque no es jurídicamente vinculante en España más que como derecho comparado, y segundo porque el CSN la ha importado **“a la carta”**, seleccionando un conjunto de reglas limitado y no todo el marco reglamentario completo. Por eso, el único lugar en el se podrían conocer los requisitos de seguridad que tienen que cumplir las centrales es en los documentos oficiales de explotación. Pero resulta que esos documentos **no son públicos**, los guardan a buen recaudo el



CSN y los titulares de las centrales nucleares. Paradójicamente, cualquier ciudadano puede consultar el proyecto de construcción de su casa o de la del vecino, pero no puede consultar el Estudio Final de Seguridad de una central aunque viva dentro del radio de influencia de la misma.

Con esta situación, se convierte en misión imposible plantear un recurso contra una decisión del CSN que se considera injusta, porque al no existir normativa pública, la única palabra que finalmente cuenta para el Juez, la única que tiene validez legal, es la del CSN, que de acuerdo con nuestra jurisdicción es el “único órgano competente en materia de seguridad nuclear”. Por eso Greenpeace invita a que se reflexione sobre los monstruos a los que Goya se refería, porque en la práctica el CSN ejerce un poder omnímodo, al margen de todo control democrático, incluso del judicial, ya que siempre se da prevalencia a su opinión, que **basa en el principio de autoridad**, pero que no se construye sobre **claros objetivos de seguridad asentados en un marco jurídico legítimo**; que es exactamente lo que recomienda el INSAG del OIEA y el CSN ignora.

Esta situación es lamentable y ridícula. Ridícula porque crea la indefensión que prohíbe nuestra Constitución. Ridícula porque a la industria nuclear y a sus reguladores les encanta elaborar sesudos informes de expertos con recomendaciones de cara a la galería, pero luego los ignoran de forma escandalosa. Y esto, además de ridículo, es inaceptable, porque es hacer trampa, es engañar, es hacer castillos en el aire.

Greenpeace no se inventa ni exagera esta situación. En los múltiples informes de evaluación elaborados por los técnicos del CSN en relación con el accidente de Vandellós-2 de agosto de 2004 éstos dejan clara constancia de la ausencia de normativa nacional. Es más en ellos se afirma que la evaluación se ha realizado utilizando como normativa aplicable documentos tales como Guías Regulatoras de la NRC, documentos NUREG o estándares de la industria, **que ni siquiera son jurídicamente vinculantes en los EE.UU.** En otras ocasiones se citan Guías del CSN, que por su carácter recominatorio, tampoco pueden considerarse normativa. Por último y para colmo de males, cuando la central se aparta del cumplimiento de las exigencias de estos documentos, algo que ocurre con indeseable frecuencia, los técnicos del CSN basan su evaluación en el **“juicio de ingeniería”**. Y no lo dice Greenpeace, lo dicen los propios técnicos del CSN.

La única forma de hacer jurídicamente vinculantes a estos documentos de carácter recominatorio es mediante referencia expresa a su cumplimiento en los documentos oficiales de explotación, pero esta es la peor de las prácticas jurídicas, primero porque **no son documentos públicos** y segundo porque provoca situaciones conflictivas y absolutamente inmanejables cuando la normativa se **revisa en origen**: ¿que norma vincula entonces, la de la fecha de la autorización, la vigente, las revisiones posteriores? ¿se deben revisar los documentos oficiales de explotación para reflejarlo? ¿hay que cambiar la autorización?

c) Las exenciones

Para colmo están las exenciones a los documentos oficiales de explotación. Si ya es grave que no exista normativa nacional de seguridad nuclear y que las únicas normas



obligatorias sean las de los documentos oficiales de explotación, no lo es menos que el CSN haya establecido, con la aquiescencia del Gobierno, un mecanismo que le permita **dejar sin efecto** los pocos requisitos que tienen que cumplir las centrales nucleares con fuerza legal.

Ni la ley de energía nuclear de 1964, ni la de creación del CSN de 1980, ni el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas contemplan competencias del CSN para conceder o modificar autorizaciones a las instalaciones nucleares, algo que corresponde en exclusiva al Gobierno. El CSN está dando exenciones por la puerta falsa, utilizando un mecanismo que se ha introducido en las órdenes ministeriales con las que se dan las autorizaciones de explotación de las centrales nucleares. En definitiva, por el pequeño ojo de la aguja de una orden ministerial se está haciendo pasar el elefante de las exenciones, que permite **a las centrales escamotear el cumplimiento de la normativa**. En opinión de Greenpeace esto es un fraude de ley porque va en contra del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, porque el CSN no tiene delegación legal del Gobierno, y porque nunca podría tenerla al ser parte de diferente Administración y ser la competencia irrenunciable, y así espera que sea reconocido por el Tribunal Supremo en un recurso de casación formulado por Greenpeace y Adenex contra una exención concedida a la central nuclear de Almaraz.

Pero lo más preocupante es que el único fin de las exenciones es hacer la vida más fácil a las centrales cuando les aprieta el zapato, tal como se puede probar con dos ejemplos.

En el caso de la central de Almaraz en el 2003, el CSN concedió una exención para permitir que una de sus unidades arrancara sin uno de sus generadores diesel de emergencia, que estaba en reparación. Como principal medida compensatoria se sustituyó este generador diesel por una batería de seis generadores diesel de fortuna, que, entre otras cosas, **no cumplían los exigentes criterios de seguridad y cualificación sísmica del primero**. Para Greenpeace es determinante lo expresado por los miembros del máximo órgano de gobierno del CSN es un sus explicaciones de voto cuando se produjo la aprobación de la exención.

Concretamente, la Presidenta del CSN decía que la normativa aplicable eran la Guía del CSN 1.14 y la Guía Reguladora de la NRC 1.177. Como se ha explicado, esto es un sinsentido, porque las guías del CSN no son vinculantes en España y mucho menos las guías reguladoras de la NRC, que ni siquiera lo son en los EE.UU., ya que se trata de **recomendaciones sin fuerza legal**. El Vicepresidente, al menos reconocía que el CSN no tenía normativa y que la decisión se tomaba sobre la base de **“principios generales”**. Por su parte, la Consejera Paloma Sendín decía que **el CSN no se había pronunciado** sobre las herramientas de toma de decisión basadas en el riesgo. El Consejero Barceló, se refería al 10CFR50.91, que es una disposición del Código de Regulaciones Federales (CFR), que al menos sí es vinculante en los EE.UU., aunque se refiere a como se deben tratar administrativamente los cambios a las licencias de operación. Por último, la Consejera Carmen Martínez Ten, básicamente se venía a sumar, con matices, a la opinión de la Consejera Paloma Sendín.

Lo más preocupante es que pesar de la manifiesta insuficiencia de normativa nacional y de procedimiento y criterios sólidos para la toma de decisiones, el CSN concedió la exención sobre la base de lo que decía **una guía de carácter recomendatorio**, que a día de hoy no se ha convertido en normativa, con tres votos a favor, uno en contra y una abstención. Y todo ello ¿para qué? Pues sencilla y llanamente para que la central pudiera arrancar sin tener que esperar **menos de un mes** a que el generador fuese en reparado en Francia y la central arrancara con todas las garantías de seguridad. Cuando se les cita a los técnicos del CSN este caso agachan la cabeza, porque reconocen que no fue una decisión basada, como exige INSAG, en principios técnicos y científicos asentados en la normativa jurídica vigente, sino en el deseo personal de la dirección técnica del CSN de hacer prevalecer un determinado tipo herramientas de decisión, que no habían sido aceptadas previamente por el Consejo como órgano colegiado y que no estaban reflejadas en una norma vinculante dentro del marco jurídico vigente.

En el caso destapado recientemente por el Grupo parlamentario de ERC en el Congreso de la exención concedida a la central nuclear de Ascó a finales del 2004, se hizo un cambio en la central que provocó una reducción del caudal de los subsistemas del sistema de refrigeración de emergencia del núcleo por debajo de lo que permitían las Especificaciones Técnicas de Funcionamiento (ETF) de la central, cuyas estipulaciones tienen fuerza legal. Bien por desconocimiento por parte de la central de que el cambio provocaría una reducción del caudal por debajo de lo requerido por las ETF, o bien porque, sencillamente, sabiendo que el CSN, siguiendo su habitual comportamiento, no pondría ninguna pega, en lugar de solicitar una autorización de cambio de las ETF antes del cambio, como obliga el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas, la central prefirió esperar a que el cambio estuviera hecho y pidió entonces una exención para arrancar sin cumplir las ETF. Increíblemente, el CSN, en lugar de reprimir este inaceptable proceder, ya sea por negligencia o por mala intención, premió a la central concediéndola una exención a las ETF por 4 meses, concretamente hasta el 1 de marzo de 2005, para que ésta tuviese todo el tiempo necesario para tramitar el cambio de las ETF ante el Gobierno.

Lo que siguió es propio de una película de los hermanos Marx: la central solicitó el cambio de las ETF más tarde de lo que le había exigido el CSN, el CSN tardó meses en evaluarlo, **y eso que sólo tardó días en dar la exención**, y finalmente dio su apreciación favorable sólo unos días antes de que terminara la exención, el 1 de marzo, pero la apreciación llegó mucho más tarde al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que finalmente autorizó el cambio de ETF el 14 de marzo, es decir 14 días después de agotado el plazo de la exención. Como consecuencia la central operó fuera de las ETF durante 14 días y además incumplió lo que mandaban éstas ante esta eventualidad, que era parar la central en 72 horas. Este suceso es un evidente mal funcionamiento de la Administración, pero también es un inaceptable fallo de cultura de seguridad de la central, puesto que ésta no siguió lo que exigían los documentos oficiales de explotación aún a sabiendas de que no disponían de una autorización que les permitiese operar con un caudal por debajo de lo establecido en las ETF.

Ante esta lamentable situación, Greenpeace ha solicitado al CSN y al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio una sanción a la central que sirva de ejemplo, pero mucho nos tememos que esta sanción no se va a producir, y para nosotros es muy



grave porque con la aquiescencia del CSN se ha beneficiado a quien **ha incumplido la legalidad** y esto tiene un nombre.

LA SOBERBIA

Pero la pereza no es el único pecado, también la **soberbia** está entre los pecados que profesa con más reiteración. Soberbia porque el CSN es endogámico, desprecia la experiencia de los trabajadores del sector y del organismo, no cuenta con el público, al que tampoco reconoce como un elemento que sirva de apoyo para exigir el cumplimiento de la normativa y tampoco cuenta con asesoramiento externo independiente, como sí hacen muchos otros organismos que quieren ser capaces de construir decisiones reguladoras auténticamente contrastadas.

Greenpeace se pregunta porqué el CSN ignora al público cuando la NRC y otros muchos organismos reguladores sí consideran que la participación del público es un elemento que sirve para mejorar la seguridad. Y no lo dice Greenpeace, lo explicó perfectamente el Profesor Alonso a la Mesa de Diálogo en la segunda sesión temática haciéndose eco de la opinión del INSAG del OIEA. Todavía más, Greenpeace se pregunta porqué el CSN no hace caso al público cuando es una exigencia legal, cuando lo exige el Convenio Aarhus, que ratificó España en diciembre del 2004.

Si se compara como actúa el CSN con la NRC, que es su alter ego, su referencia primordial, nos encontramos justamente lo opuesto. La NRC cuenta con el público absolutamente para todo.

a) Participación del público en la elaboración de normativa de la NRC

En materia de normativa nuclear la NRC mantiene en funcionamiento un panel de consulta pública permanente que se denomina **“Ruleforum”**. En este panel, accesible para el público vía Internet, cada vez que la NRC tiene intención de cambiar su reglamentación da aviso al público, al que le da oportunidad de dirigir sus comentarios. Cualquiera puede incorporarse a este panel en cualquier momento y comprobará que hay decenas de proyectos de cambios reglamentarios activos sobre los que se tiene opción de comentar. Además, pueden comentar sobre los comentarios de los demás, proponer adiciones, proponer nuevos desarrollos reglamentarios, en definitiva, participar de manera plena en el proceso de elaboración de normativa nuclear.

Todo el mundo puede participar libremente en el panel, ya sean ciudadanos individuales, americanos o no, la industria, trabajadores a título individual, agentes sociales, etcétera, pero lo más importante, es que los ciudadanos saben que detrás del sistema no hay una caja vacía, sino que hay técnicos que están escuchando lo que dicen y que tienen la obligación, y esto es importante, de contestar a los comentarios y si no se tienen en cuenta explicar porqué. Habrá quien piense que esto es una pérdida de tiempo que dificulta el funcionamiento de la Administración, pero la NRC, además de estar obligada por su régimen jurídico, no lo cree así, **porque valora la experiencia y el conocimiento de millones de ciudadanos de dentro y**



de fuera de los EE.UU. que pueden dar valiosas opiniones para mejorar el sistema vigente. Nada que ver con el caso español.

b) Reuniones públicas convocadas por la NRC

Pero el público no se limita a ser un personaje más o menos anónimo, sin rostro, que se oculta detrás de una pantalla y de una cuenta de Internet. Además tienen la oportunidad de participar en cientos de reuniones públicas al cabo del año, para expresar su opinión frente a la NRC y frente a los titulares de las centrales. La NRC hace públicas con tres meses de antelación las reuniones programadas, informando del nivel de participación previsto en función del tipo de reunión. En estas reuniones el público no se limita a ser un mero oyente, un testigo mudo, sino que **puede alzar su voz para opinar.** Hay tres categorías de reuniones públicas, que van desde poder hacer preguntas al término de la reunión, hasta una participación total, con la posibilidad de intervenir en cualquier momento.

Estas reuniones pueden celebrarse en la sede de la NRC en Washington, en las sedes en los estados federales, o en el entorno de las centrales nucleares concernidas con el asunto, y en ellas se trata sobre los sucesos, las sanciones, la experiencia operativa... Se habla de todo, pero con la información encima de la mesa y cara a cara con los titulares y con la NRC. En cuanto al número y frecuencia, entre 30 y 40 reuniones públicas se pueden celebrar en un trimestre, eso cuando no existe algún aspecto de interés general, ya que entonces el número de reuniones públicas se dispara.

Como es natural, todo lo que concierne al funcionamiento de la Comisión, el órgano de gobierno de la NRC, y de sus comités asesores, es público, tanto las reuniones como el contenido de ellas y las justificaciones de voto. Absolutamente todo, excepto los casos previstos en la legislación relativos a la protección de información de seguridad y del derecho industrial y comercial. Es más, bajo determinadas circunstancias, se puede asistir a las reuniones en vivo e intervenir a través de internet.

c) Denuncias por problemas de seguridad ante la NRC

Por otra parte, la NRC, y otros reguladores también, ven a los trabajadores como verdaderos **aliados**, como alguien que puede y debe actuar en favor de la seguridad, porque ven mucho mejor los ojos de todos, que los de unos pocos y porque nadie está más interesado en la seguridad que los trabajadores, que sufren de cerca las situaciones de falta de seguridad. Por eso la NRC dispone de un sistema para formular denuncias contra cualquiera que esté sometido al cumplimiento de su reglamentación: titulares, contratistas, empresas de servicios... Este sistema lo puede utilizar todo el mundo: trabajadores, ciudadanos, empresas, etc., basta con tener dudas sobre la seguridad. Además las denuncias se pueden presentar de manera pública o anónima, cualquier método es válido, porque después la NRC se encarga de hacer la investigación correspondiente para verificar el contenido de la denuncia.

La NRC ha habilitado una "hot line" gratuita para formular denuncias o informar de situaciones de riesgo, o bien es suficiente con remitir un correo electrónico a la dirección electrónica indicada. El ciudadano americano en esto tiene más suerte que



el español, porque sabe que siempre hay alguien al otro lado que se preocupa por aquello que también le preocupa a él.

Como es natural, la NRC, que considera a los trabajadores como aliados, está también muy interesada en protegerlos. Como dato significativo, conviene tener en cuenta que el Título III de la Ley de Reorganización de la Energía de 1974, que es en el que se establece la NRC, se titula: **“Comisión Reguladora Nuclear: Protección contra los Denunciantes”**. Con este título el legislador americano quiso dejar claro y patente su respeto y protección de aquellos que toman el paso de poner en conocimiento, primero de los titulares, y si no surte efecto de la Administración, las deficiencias en el funcionamiento de las centrales nucleares.

Pero si un empresario toma represalias contra un trabajador que denuncia, la NRC le sanciona de forma inmediata, con total rigor y **con independencia de que luego el tema se ventile ante la jurisdicción laboral, civil o la penal, según pueda corresponder**. Y esto es así porque la NRC considera muy valiosa la opinión de los trabajadores y si un titular no respeta su derecho a denunciar problemas de seguridad lo considera un atentado contra la cultura de seguridad, algo sancionable en la legislación americana y en la de muchos otros países, pero no en España. Las sanciones de la NRC por casos de represalias o discriminación laboral son múltiples cada año y de un rigor extraordinario.

EL CSN ha informado a Greenpeace que tienen la intención de proponer al Gobierno un cambio en el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas para hacer posible que los trabajadores puedan denunciar voluntariamente. Pero Greenpeace está en contra de ello, porque algo tan extraordinariamente importante no puede ventilarse en un reglamento, **debe quedar reconocido con rango legal**, para que todo el mundo sepa a que atenerse y conozca sus derechos y obligaciones y **éstas surtan el efecto jurídico deseado**. Que se pueda sancionar a quien se tenga que sancionar y proteger a quien se deba proteger. Porque la seguridad es cosa de todos, sin duda del titular, pero también de los trabajadores, que conocen mejor que nadie el día a día de las instalaciones. Un cambio reglamentario no tendría las consecuencias jurídicas necesarias para establecer un sistema realmente sólido y legítimo, sino que sería otra chapuza más del sistema español. La legislación americana, como se ha explicado, contempla este asunto y “en titulares” en su ley de 1974. Entonces, ¿por qué no puede hacerlo así la española?

Los resultados son apabullantes: se presentan anualmente **entre 400 y 500 denuncias** contra centrales nucleares, número que sube a 700 si se incluyen todas las instalaciones que regula la NRC. Y de estas denuncias la NRC sustenta, es decir, da la razón al denunciante, más del 30-40 % de las ocasiones. Es decir, que cada año los trabajadores destapan 150 casos de deficiencias de seguridad o de incumplimientos de la normativa que dan lugar a la toma de medidas correctivas. El CSN debería tomar nota de ello.

Un análisis de las denuncias que se presentan a la NRC revela que ni mucho menos son los ecologistas y los agentes sociales los que más denuncian, que sólo lo hacen el 3% de las ocasiones. Tampoco ciudadanos individuales, que representan un 8 o 9%, ni funcionarios de la NRC, que son un 5%, sino que son los trabajadores, los que denuncian en más del 80% de los casos. Además, las denuncias anónimas, que

podrían ser una preocupación para la Administración, ni mucho menos son tantas como cabría suponer, ya que tan sólo representan un 15% de los casos. En opinión de Greenpeace esto sólo puede deberse a **la enorme protección que brinda la normativa nuclear a los trabajadores**, por añadidura a la protección de la legislación laboral.

Al margen de la información puntual sobre las denuncias que se incluye en su página web, la NRC también publica anualmente un detallado informe en el que analizan los diferentes casos, central por central, y sector por sector. Con esta información el público puede conocer que instalaciones mejoran, cuales se quedan como están y cuales van a peor. Y esto es muy importante para todos los ciudadanos y sobre todo para los que viven cerca de las centrales, que quieren estar totalmente seguros de que las cosas se hacen bien y cumpliendo la normativa vigente.

d) Comités asesores externos de la NRC

Por otro lado, en cuanto a los comités asesores que tanto disgusto causan a algunos por considerar que pueden coartar la independencia de los organismos reguladores, resulta que la NRC **no tiene uno, sino tres**. Alguno tan antiguo como el Comité Asesor de Seguridad de Reactores, que fue creado con la ley de energía nuclear de 1954, veinte años antes que la propia NRC, y otros que se han ido estableciendo reglamentariamente. Greenpeace considera que no serán tan malos estos comités cuando la NRC y casi todos los organismos reguladores del mundo los tienen y que no coartarán tanto la independencia cuando organismos reguladores y comités asesores llevan conviviendo decenas de años sin dificultad. Pero claro, para algunos es mucho mejor hacer como Juan Palomo: **“yo me lo guiso, y yo me lo como”**.

e) Análisis comparado de cómo participa el público en los asuntos del CSN y la NRC

Mientras la NRC cuenta con el público, la opinión que el CSN tiene del público y de sus agentes sociales la expresa a través de sus actos. Por ejemplo, si se toma el escrito de contestación del CSN a la demanda formulada por Greenpeace contra la exención concedida a la central de Almaraz para arrancar sin un generador diesel, en el CSN dice que **es dudoso que Greenpeace y Adenex ostenten interés legítimo**, porque las exenciones están en una orden ministerial y nada se dice en ella de que deba informarse al público, porque la orden ministerial presupone que las exenciones conciernen **única y exclusivamente al titular de la instalación**.

Esta es la realidad, sobran las palabras: para el CSN ni el público ni los agentes sociales tienen nada que ver con sus asuntos, que ventila, **única y exclusivamente con los titulares**. Greenpeace se pregunta, ¿para qué está el Convenio Aarhus que ha ratificado España? ¿Para qué las Convenciones internacionales que llaman con contundencia a la participación del público en los asuntos nucleares? ¿Para qué todo esto? si luego para el CSN sólo existen los titulares.

Si se toma el caso de cómo informa el CSN al público sobre los sucesos en las centrales nucleares, durante muchos años el ciudadano no era informado en absoluto de ellos. Hace unos años el CSN empezó a emitir notas informativas de aquellos sucesos que, en su opinión, lo merecían, que no eran todos ni mucho menos. Desde



hace unos meses, tras años de lucha, los agentes sociales han logrado que el CSN informe de todos los sucesos, pero el resultado ha sido decepcionante. El CSN publica un miniresumen de la información que las centrales remiten al organismo en cumplimiento de la normativa vigente. Este miniresumen, que escamotea información determinante para poder valorar los sucesos, **es sencilla y llanamente una manipulación informativa**, que demuestra que el CSN ha admitido esta práctica a regañadientes y sin un convencimiento real de su necesidad.

El CSN mantiene que no puede publicar los informes de sucesos notificables de las centrales porque contienen **“información propietaria”**. Pero esto es verdaderamente sorprendente, porque entonces los americanos se han vuelto todos locos, porque siendo el país capitalista número uno, el que más culto rinde a los derechos de propiedad intelectual, no tiene el menor reparo en publicar en la página web de la NRC la descripción **completa e integra de los sucesos y al mismo tiempo que se notifica a la NRC cumpliendo con la normativa**. Es más, la información la cargan directamente los titulares en la página web y la completan y actualiza según es necesario. Nada que ver con el CSN. Pero, claro la gran diferencia estriba en que mientras la ley de 1974 americana que establece la NRC exige al organismo que informe al público de los sucesos con toda su extensión, en la del CSN sólo se menciona entre sus funciones la de informar al público, pero de lo que CSN quiera y con la extensión que quiera, esa es la diferencia. Lo único criticable de la ley de 1974 es que la NRC está sólo legalmente obligada a publicar la información al público dentro de los 14 días de ocurrido el suceso, pero la práctica real es que la información se da de forma instantánea, tal como se puede comprobar en su página web.

Si lo que se compara es la capacidad de acceso a la información por parte de los ciudadanos, en eso las comparaciones son odiosas, porque mientras que en la NRC **todo es público**, aquí, los agentes sociales hemos tenido que llegar hasta el Supremo para que se nos den las actas de inspección. La NRC dispone de la biblioteca pública electrónica, a la que se accede a través de Internet, en la que están todos los documentos que no están protegidos por motivos de seguridad. Cualquier ciudadano, ya sea americano o de cualquier otro país, puede acceder a los documentos sin otras restricciones que las legalmente establecidas.

Como ejercicio, se puede acceder a la página web de la NRC, entrar en la biblioteca electrónica y buscar, por ejemplo, “Luis Echávarri”, automáticamente el sistema devuelve decenas de documentos en los que se cita al Director General de la NEA. Pero esto se puede repetir con cualquier otro nombre o concepto y se puede comprobar que se trata de cientos de miles de documentos, que incluyen: informes, actas, cartas,... Todos accesibles.

Un problema potencial es cuando los documentos contienen información de carácter protegido por seguridad o por derechos de propiedad intelectual. Pero esto la NRC lo soluciona de manera muy sencilla, **eliminando esta información de los documentos**. Esta solución es perfectamente compatible con el sistema jurídico americano y funciona sin problemas. Greenpeace lo ha repetido hasta la saciedad: el público, los agentes sociales, no tienen el menor interés en conocer los detalles de la información técnica o comercial de los documentos, lo que quieren es estar seguros de que se cumple la normativa y de que las centrales operan de forma segura. Por eso cuando el CSN se escuda en la existencia de información de carácter propietaria,



es algo sencillamente lamentable y además contrario a las obligaciones internacionales suscritas por España, en concreto el Convenio Aarhus, que obligan a la Administración a eliminar esta información de los documentos solicitados cuando se considera necesario, pero impiden que se denieguen escudándose en ello.

Además, organismos serios como la NRC se lo ponen muy fácil al público. Para que no tengan que leer complejos informes y actas de inspección mantienen un sistema de información sobre el funcionamiento de las centrales. En el momento presente el sistema se denomina **“Reactor Oversight Process” (ROP)** que el CSN está copiando a su manera. La gran diferencia es que mientras que la NRC no oculta los resultados y cualquiera puede conocer como funciona cada una de las centrales, que deficiencias se han encontrado y que medidas correctivas se han aplicado, el CSN guarda esta información bajo siete candados. Si se accede a la página web de la NRC y se consulta la información disponible sobre una central en concreto se puede ver un panel de fácil comprensión en el que se significan los hallazgos encontrados y se dan las correspondientes explicaciones de las medidas tomadas, que en los casos más graves suelen empezar por la parada de la central hasta que se resuelven.

Pero además de todo esto, la NRC tiene una supervisión directa y continua del Parlamento, como expresión de la representación máxima de la ciudadanía. La NRC informa al Parlamento mensualmente y tienen jurisdicción sobre la NRC dos comités y dos subcomités del Senado y del Congreso, que tienen competencias tanto en el ámbito de la energía como del medio ambiente. Además la NRC reporta a otros comités de asuntos generales, concretamente a los de presupuestos, asuntos internacionales y operaciones del Gobierno. En definitiva, **el Parlamento americano hace una supervisión continua y directa de todas las actividades de la NRC y no parece que ello suponga ninguna merma para su independencia,** todo lo contrario, lo que supone es una garantía para el ciudadano de que las cosas se hacen bien. En España el CSN envía un informe anual al Parlamento, que se presenta a las respectivas Comisiones de Industria, Turismo y Comercio de las Cámaras, pero, al margen de sucesos puntuales, no se hace otra supervisión a lo largo del año, entre otros motivos porque no se han habilitado los mecanismos necesarios para ello. De esta forma, el Parlamento no supervisa el presupuesto del CSN, ni las prácticas de contratación, ni otros muchos importantes factores.

LA IRA

Pero hay más pecados, también la ira, porque al CSN no sólo no le gusta hablar al público, **es que le gusta todavía menos escucharlo.** Las declaraciones de la Presidenta del CSN, M^a Teresa Estevan Bolea, ante las Cámaras del Parlamento en contra de los ecologistas, de los medios de información, de sus compañeros del Consejo y de los políticos que no son del partido que la apoya atruenan como los “Idus de Marzo”. Todos los que, como Greenpeace, son contrarios a la energía nuclear mienten, todos pretenden causar daños sin justificación, todos manipulan la información.

Las declaraciones del portavoz del CSN, o más bien cabría decir de la Presidenta, de quien es yerno, son un puro desatino, que dejan a las claras el carácter poco riguroso, falta de profesionalidad y sesgado de la información que el organismo suministra al público. Las notas de prensa y las declaraciones, oficiales o no,



incluyen, menos autocrítica y objetividad, de todo lo demás. Porque todo vale para cargar contra el enemigo imaginario. Para la Presidenta del CSN y otros altos directivos del organismo los molinos de viento no son tales, sino gigantes que pretenden terminar con el poderoso lobby de la industria nuclear, al que defienden espada en ristre. Los odres de vino tampoco son tales, sino terribles enemigos de una armada imaginaria de ecologistas, que no tienen vino en sus venas, sino pura hiel.

Más valía que el CSN se diera una vuelta por lo que hacen en otros países con respecto a los métodos de información y participación del público para que reflexionara si no es su estado febril el que le impide percibir la realidad con propiedad.

LA ENVIDIA

La envidia, también la envidia, porque a pesar de que el CSN cuenta con uno de los mejores marcos jurídicos entre todos los reguladores del mundo, todavía quiere más, más competencias, una fundación propia al estilo y semejanza de la de ENRESA, blindar sus cargos, poder nombrar a quien y como quiere. En definitiva, hacer los deberes, elaborar normativa, comunicarse con el público, abrirse a la sociedad, eso que lo haga la NRC, **del resto se encarga el CSN.**

Huelgan las explicaciones de cómo el CSN gasta cada año millones en asesoramiento jurídico en temas tan peregrinos como éstos y tan poco para lo que es su verdadera obligación.

Pero Greenpeace mantiene la esperanza de que en algún momento los inquilinos del Consejo empiecen a utilizar los medios con que se les ha dotado para satisfacer la demanda de la sociedad de disponer de un organismo regulador serio y riguroso. Algunos síntomas apuntan a que el CSN está dando pasos relevantes en la buena dirección, pero es necesario **consolidarlo, hacerlo efectivo y permanente, dentro de un marco jurídico sólido y duradero.**

La Proposición de Ley para revisar la ley de 1980 de creación del CSN

Por todas las razones expuestas, Greenpeace considera **necesario y urgente reformar del CSN.** Esta ponencia no entra en los detalles de la reforma, porque se está debatiendo actualmente en sede parlamentaria y no parece lo más oportuno interferir en la labor de diputados y senadores. Por esto la ponencia se limita a hacer una exposición general del contenido de la proposición de ley que permita entender los objetivos que se pretenden con ella.

Medida 1: Incrementar la supervisión parlamentaria

La primera medida que se propone es incrementar la supervisión parlamentaria del CSN. Nadie cuestiona la independencia del CSN en la toma de decisiones, pero lo que no puede suceder es que el CSN se convierta **en una institución separada del resto del Estado de derecho,** en un gueto de la democracia, porque eso no es bueno para nadie, ni siquiera para el propio CSN.

El CSN es parte de la Administración del Estado, y ya que el legislador decidió crearlo como un organismo independiente del Gobierno, lo que sólo ocurre en España y en EE.UU., no puede permitirse que se convierta en un poder omnímodo, **sin control democrático**. Esa función de control tendrá que ejercerla alguien y si no es el Gobierno ¿quién mejor que el Parlamento? Eso es lo que quiere Greenpeace, que el Parlamento sepa en que se gasta el dinero el CSN, a quien nombra, a quien contrata. Queremos que reciba información puntual de como funciona, porque lo que no es de recibo es que después se haga público que el CSN gasta millonadas en asesoramiento jurídico, en proyectos de investigación con la industria para hacerla la vida más fácil, en empresas del propio sector regulado.

Este incremento de la supervisión parlamentaria en los ámbitos presupuestarios, en el de nombramiento y cese de sus miembros, en el de mayor información sobre el funcionamiento del organismo, y en especial de los sucesos, **está perfectamente legitimado**, por cuanto que el Parlamento es la máxima institución de representación de la ciudadanía, que es el destinatario final del servicio que presta a la sociedad. En particular, en el ámbito presupuestario, no se considera suficiente la intervención del Tribunal de Cuentas, ya que además de gastarse el dinero debidamente, es decir con arreglo a la normativa financiera de la Administración del Estado, el CSN se lo debe gastar adecuadamente, para los fines previstos en la normativa del CSN. Las prácticas de supervisión del Tribunal de Cuentas, por lo general, no son finalistas, no entran a valorar la conveniencia de las mismas, sino a verificar que se ajustan a las prácticas financieras vigentes, y eso no es suficiente. Muchos se llevarán las manos a la cabeza, **pero donde no hay que temer, no hay nada que ocultar**.

Por todo esto Greenpeace considera muy importante que el CSN sea responsable ante el Parlamento y también ante el Gobierno. Este pensamiento es compartido por el INSAG del OIEA, que afirma que la independencia del organismo regulador en su proceso de toma de decisiones **no le elude de la responsabilidad ante el Parlamento y el Gobierno**, así como que estas instituciones tienen **la autoridad y la obligación de actuar ante los casos de funcionamiento deficiente de los organismos reguladores para tomar las medidas correctivas que resulten necesarias**.

Medida 2: la participación del ciudadano

El segundo pilar de la reforma, y sin duda el más importante, es que, por fin, la ley recoge **derechos del ciudadano**, que deja de ser un mero sujeto pasivo para pasar a tener una participación real y democrática en los asuntos del CSN. El ciudadano ya no es que pueda ser informado, es que tiene el derecho a serlo, es que tiene derecho a acceder a la información, a saber cual es la normativa aplicable, a proponer el desarrollo de normativa, en definitiva, a no ser menos que un ciudadano de los EE.UU.

Además, el CSN **tiene obligaciones frente a la sociedad**. Ya no se trata de actos graciosos de la Administración, sino de verdaderas obligaciones frente al público. En definitiva la proposición de ley pretende ser **una segunda revolución democrática**,

que ponga al CSN a la cabeza de los organismos reguladores del mundo en cuanto a transparencia y participación.

Atrás deben quedar los tiempos de la opacidad, de desprecio al público y a los agentes sociales, para dar entrada, por la puerta grande, al ciudadano normal y corriente. Habrá quien se resista a esta transformación, pero seguramente es porque no son los problemas de la normativa en el ámbito de seguridad los que más les preocupan, seguramente son otros problemas que tocan primeros conceptos.

Medida 3: Reforzar el carácter colegiado

La reforma refuerza el carácter colegiado del organismo. Cuando el legislador creó el CSN quiso fuera un órgano colegiado, siguiendo el ejemplo de la NRC, en todos los aspectos de su funcionamiento, **pero no todo el mundo lo quiere asumir**. En los últimos años el carácter presidencialista se ha exacerbado, por eso Greenpeace considera que la ley debe dejar muy claro que sólo le corresponden al presidente con carácter exclusivo los aspectos de representación de la institución, y aún en este caso **dentro de lo acordado por el Consejo de forma colegiada**. No es admisible que ocurra un suceso, como el de Vandellós-2 de agosto de 2004, y haya un informe de la presidencia y otro distinto de los Consejeros. La voz del Consejo debe ser única cuando actúa colegiadamente. Otra cosa es la opinión que libremente exprese cada miembro en defensa de su voto.

Greenpeace es plenamente consciente de que en esto la proposición va más allá de lo que dice la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pero es que **no hay porqué limitarse en esto**. El CSN se rige por su normativa propia, y sólo le es de aplicación la general de la Administración **supletoriamente**, en aquello en lo que no está expresamente regulado en la normativa del CSN. Por lo tanto, lo importante es que las medidas produzcan el efecto deseado, y no tanto que reproduzcan el régimen general de la Administración, que sólo debe servir de sustrato.

Medida 4: Habilitar los mecanismos para que los trabajadores puedan denunciar problemas de seguridad

En la ponencia se ha hablado extensamente del papel de los trabajadores y no se repiten aquí los argumentos, si bien, Greenpeace insiste en que en ningún caso puede considerarse satisfactorio que algo tan importante como las denuncias sobre seguridad queden reguladas a nivel reglamentario. Para Greenpeace **es una prioridad que quede recogido con rango legal**.

Por otra parte, se considera oportuno que se enmiende la proposición para tomar en consideración la actuación de los órganos de representación de los trabajadores como elemento vehicular de estas actuaciones. Es más, para Greenpeace, el hecho de que los comités laborales, a pesar del importante papel que juegan para la prevención de riesgos, no hagan oír más a menudo su voz y que se puedan dar casos como Vandellós-2 sin que ningún trabajador ejerza sus derechos, es de verdadera preocupación, y reafirma la necesidad de una regulación nuclear propia, pero integrada y consistente con el régimen laboral, que de al trabajador **la protección necesaria para que pueda y deba denunciar sin temor**.



Cada vez son más los trabajadores que se dan cuenta de que no se puede transigir siempre, como lo prueba la información remitida por los trabajadores de Cofrentes a diputados del Parlamento valenciano hace poco y la que ha recibido Greenpeace en otras ocasiones. **Y si los trabajadores confían más en Greenpeace que en el CSN, por algo será.**

Medida 5: Prohibir la contratación de empresas reguladas

La reforma pretende que se limite la contratación exterior, que se contrate sólo para aquello estrictamente necesario y **nunca con empresas que dependen de los titulares de las autorizaciones.** Porque no es de recibo que el CSN gaste millones en contratar a empresas como TECNATOM, Iberinco, Empresarios Agrupados, etc., todas ellas pertenecientes a las empresas eléctricas dueñas de las centrales nucleares. Porque nadie en su sano juicio puede esperar que una empresa que es propiedad de una eléctrica vaya a dar una opinión contraria a sus intereses. Esto lo sabe muy bien la NRC, que aplica controles muy estrictos en cuanto a la neutralidad de cualquier contratación exterior.

Si como consecuencia de la reforma hay que reforzar el CSN con más funcionarios, que se haga, pero no es admisible que haya permanentemente personal de ingenierías externas con mando en plaza en el CSN, que participa en inspecciones y en evaluaciones como lo más normal, y nadie lo puede negar porque Greenpeace tiene informe y actas de inspección que así lo atestiguan.

El CSN deberá establecer las medidas y los mecanismos que aseguren que cualquier tipo de contratación exterior cumple las mayores exigencias de neutralidad y de calidad, que eviten que la toma de decisiones se haga sobre principios pervertidos en origen.

Medida 6: Establecer un comité asesor externo

El CSN debe tener asesoramiento externo independiente. Habrá quien diga que Greenpeace quiere mediatizar o politizar el CSN, pero no es verdad. ¿O es que la NRC y el resto de los organismos que disponen de asesoramiento externo no son independientes y están politizados? Hay que ser rigurosos: todo lo contrario. La principal ventaja de esos comités es que no dependen de la jerarquía interna del organismo y por ello son libres para opinar. Y esa es la clave, libres para asesorar, libres para opinar, porque otra cosa no será, pero **la obediencia y la dependencia son pilares básicos del funcionamiento del CSN.** Aunque de poco sirve, porque no se pueden poner puertas al campo y los técnicos, hartos de la connivencia y la falta de neutralidad, buscan otros canales de comunicación con la sociedad, como queda patente al leer algunos de los informes técnicos y por la información que llega al público desde todos los frentes.

Para Greenpeace debe quedar meridianamente claro que cuando la proposición de ley se refiere a supervisión **en ningún caso hace referencia a mediatizar el proceso de toma de decisiones,** cuya independencia debe estar escrupulosamente garantizada, sino a asegurar que el CSN cumple escrupulosamente la normativa vigente, las reglas del juego, y que no va de por libre, desoyendo a los ciudadanos e

ignorando el imperio de la ley. Por eso, quien insiste en que se quiere politizar el CSN, sencillamente miente, y lo que es un verdadero escándalo es que el CSN, que es parte de la Administración, no se someta al imperio de la ley.

En cuanto la composición del Comité, se buscan expertos técnicos, desde todos los ángulos de la construcción del proceso de toma de decisiones, que no tiene porque limitarse a la seguridad nuclear, puede incluir el ámbito jurídico, médico, medioambiental, social,... La proposición recomienda que los parlamentos y gobiernos autonómicos tengan un importante papel en este Comité, porque parece lógico que estas administraciones, que tienen las centrales y otras instalaciones nucleares en su territorio también puedan participar de manera más directa en los asuntos del CSN.

Otras medidas

El cuerpo de funcionarios del CSN es un cuerpo especial, aislado del resto de la Administración, **lo que ha dado lugar a una indeseable endogamia, que ha convertido al organismo en un cementerio de elefantes**. Cada vez que cambia el Consejo se produce una criba de funcionarios, que al no poder moverse terminan en un rincón, convirtiéndose en una rémora. 25 años así, podrían haber gangrenado a cualquier organismo por sano que estuviera y desde luego ha pasado en el CSN. Por eso, la movilidad de los funcionarios para trabajar en otras partes de la Administración sólo puede ser positiva. Saber que el único futuro es el CSN da lugar a **relaciones de vasallaje insanas y contraproducentes**. Greenpeace espera que el actual Gobierno, y dentro de él el Ministerio de Administraciones Públicas, tengan la sensibilidad que no han tenido otros Gobiernos y se de cuenta de que el cambio sólo traerá beneficios.

El actual Gabinete de la Presidencia del CSN debe depender del Consejo. Greenpeace defiende esto porque es lamentable la presencia en el mismo de yernos que dicen la opinión de la presidencia, de correligionarios políticos, de estómagos agradecidos. Si el Presidente y los Consejeros necesitan asesores, que es comprensible, que sea con el consentimiento y la dependencia del Consejo, porque es un órgano colegiado, y no puede suceder como hasta ahora, que la presidencia coloca a quien quiere y a su servicio personal. Además, los asesores, que generalmente no son funcionarios, no deben realizar funciones que corresponden al cuerpo técnico, que es garantía de que las **funciones técnicas están adecuadamente cubiertas y no respondiendo al interés personal o político coyuntural**.

En esto el CSN también debería aprender de la NRC, donde los puestos del Gabinete de la Comisión están ocupados, casi por completo, por funcionarios del propio cuerpo técnico de la NRC, para el que sirven por un plazo de tiempo limitado. Esto aporta a los miembros de la Comisión un conocimiento sobre el funcionamiento interno del organismo que de otra forma sería imposible adquirir.

Por último se propone la creación de unidades específicas que gestionen la relación con el público y la gestión de denuncias de los trabajadores, porque no se pueden establecer derechos y deberes y ***que luego no se puedan ejercer por falta de medios***.

Una proposición mejorable

Esta proposición es un punto de encuentro, un lugar de reflexión para superar entre todos lo que se hizo con la mejor intención hace 25 años. **Es una proposición mejorable.** Greenpeace ha tenido conocimiento de nuevas ideas muy satisfactorias, como la del Grupo Socialista de poner **un Gerente al frente de los asuntos técnicos,** porque es difícil compatibilizar la atención al Consejo con los asuntos técnicos. También nos parece interesante que **los sindicatos tengan un papel en relación con las denuncias,** como han sugerido algunos sindicatos. También se ha propuesto que el Comité asesor externo **revise los casos de denegación de acceso a la información.** ¿Por qué no? Es una obligación de Aarhus y el Comité también puede servir para ello si se habilitan los medios. Todas ellas nos parecen buenas ideas.

Todo vale para mejorar la propuesta. **Todo menos una cosa: descafeinarla, aquarla, convertirla en algo hueco.** Esto es preocupante, porque cuando Greenpeace habla con el CSN, con algunos de sus consejeros y altos cargos, todos nos reconocen que, en mayor o menor medida, están de acuerdo con la mayoría de las propuestas, **pero que es el Gobierno el que no quiere cambios revolucionarios.** Pero los hechos son que el Grupo Socialista apoyó la toma en consideración de la proposición y estamos convencidos de que el Gobierno estuvo de acuerdo, porque sería decepcionante que después de todo el trabajo, de toda la ilusión, de todos los compromisos políticos, la propuesta termine con dos o tres cambios superficiales y muchas **promesas de desarrollos reglamentarios o de cambios en el Estatuto del CSN.** Eso no es lo que Greenpeace y los agentes sociales quieren y desde luego no sería aceptable. Greenpeace y los agentes sociales quieren una ley que **de lugar a un CSN ejemplar, comparable o mejor que los organismos de otros países, empezando por la propia NRC.**

Otras reformas normativas

La ley del CSN no es la única norma a reformar en el ámbito nuclear. Es de broma que España mantenga vigente todavía la Ley del 64, que tiene **un carácter pronuclear impropio de los tiempos que corren y cuenta con un régimen sancionador ridículo.** Esta Ley, preconstitucional y anticuada se ha parcheado a lo largo del tiempo según las necesidades, pero su lectura hoy en día es un ejercicio que requiere una paciencia estoica. Esta Ley debe de cambiarse de principio a fin, para reflejar, por encima de todo, los principios de la seguridad nuclear, la protección radiológica y la reducción de la generación de los residuos. Desde luego querríamos una ley como la alemana, cuyo primer artículo establece que su finalidad es el cierre ordenado de las centrales nucleares y seguiremos peleando por ello.

Algo similar cabe decir **del trasnochado régimen de compensación por daños a terceros vigente en el ámbito nuclear.** También éste se debe reformar e ir por la senda marcada por alemanes o americanos, que establecen regímenes cuasi-ilimitados. Porque si hay una catástrofe como la de Chernobyl no pueden faltar los fondos necesarios para tomar medidas inmediatas y suficientes.

Necesidad de normativa específica en materia de seguridad nuclear

No es intención de esta ponencia ir más allá en cuanto a otras reformas normativas necesarias, pero es algo que no se debe olvidar. Porque un marco jurídico adecuado no sólo es necesario, **es una obligación**. En la última sesión temática de la Mesa de Diálogo se planteaba si era necesaria normativa específica nuclear. No cabe duda de ello. La hay para otros muchos sectores (minería, sector eléctrico, comercio de armas,...), y con más razón en el caso nuclear.

En este caso, además, se cuenta con la normativa del OIEA, que sirve de referencia para los países desarrollen la suya propia. Además España ha firmado convenciones internacionales cuyas obligaciones deben reflejarse en la normativa nacional y es lamentable que WENRA y los expertos de la NEA hayan concluido que España **no tiene normativa de seguridad**, y lo dicen ellos y no Greenpeace. Por supuesto que la industria y el CSN repetirán machaconamente que sí hay normativa en seguridad nuclear, pero Greenpeace les reta a que si existe normativa de seguridad nuclear nacional comparable a la del 10CFR americano o a la pirámide normativa del OIEA que la ponga encima de la Mesa de Diálogo, para que todos la podamos ver, y no hay cuidado porque la Mesa es amplia.

Hace pocos días que los expertos de la NEA presentaron al CSN las conclusiones de su revisión de sus actuaciones ante el accidente de Vandellós-2. Sin entrar a valorar los detalles de este informe, algo que Greenpeace se reserva hacer a su debido tiempo, se citan tres párrafos muy relevantes del mismo:

“la corrosión generalizada del sistema de Agua de Servicios Esenciales suponía un riesgo significativo de fallo en modo común de los dos trenes del sistema y consecuentemente representaba una degradación significativa de la defensa en profundidad y, por lo tanto, de la seguridad de la planta”.

“A pesar de que el responsable principal de la seguridad de la planta es el titular, existieron debilidades en la supervisión reguladora del CSN que contribuyeron a que no detectara ni la degradación del sistema de Agua de Servicios Esenciales ni las debilidades de la gestión de la seguridad por parte del titular antes del incidente. Estas debilidades contribuyeron a que el CSN tuviera una respuesta reguladora tardía ante el suceso”.

“la evidencia examinada por el equipo sugiere que el CSN estaba deseoso por dar crédito a la información de seguridad y los análisis suministrados por la central, sin llevar a cabo suficientes verificaciones por si mismo”

Estas frases se comentan por si solas.



Agradecimientos y conclusión

Greenpeace no puede terminar la ponencia sin agradecer a los trabajadores del sector y del CSN su colaboración para mejorar la seguridad de las centrales y la protección a los trabajadores y al medio ambiente. **Estas personas ni son antinucleares, ni lo hacen con ánimo de revancha contra sus empresas.** La cooperación se debe al convencimiento de que en un sistema democrático **es el público el que debe decidir los riesgos que quiere correr,** y para tomar con fundamento esa decisión, y lo decía el Profesor Alonso, los ciudadanos deber recibir información transparente, veraz, completa, objetiva y puntual desde los organismos reguladores, en este caso el CSN, y poder participar plenamente en la supervisión de instalaciones que, en opinión de Greenpeace, son muy peligrosas.

Estas personas son una muestra de que **es perfectamente compatible una relación neutral con el público y los agentes sociales respetando la diversidad de opiniones y sensibilidades.** Además, son el único elemento que dota de algo de credibilidad a la industria nuclear.

En el 89 ocurrió el accidente de Vandellós I, en el 2005 el de Vandellós II. En opinión de Greenpeace, las centrales nucleares deben cerrarse porque no hay dos sin tres, pero mientras funcionen, el CSN es un elemento clave para evitar que se cumpla el otro dicho: **que a la tercera va la vencida.**

Por eso Greenpeace pide a la Mesa, sobre todo a los políticos, que reflexionen sobre lo que se ha explicado, **que se basa en hechos demostrables y no en opiniones subjetivas de un ejército de ecologistas antinucleares.**