

Los derechos de los ciudadanos ante las decisiones públicas de riesgo: el caso de la energía nuclear.

Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Navarra

SUMARIO

Ficha técnica de la película “El síndrome de China”. Sinopsis de la película. I. Introducción. II. La generación de energía como factor de riesgo ambiental. III. Breve excursión sobre el régimen jurídico nuclear. IV. La percepción social del riesgo nuclear. V. Los derechos de los ciudadanos a la información y a la participación en los procesos autorizatorios: necesaria transparencia. V.1 El Consejo de Seguridad Nuclear: apertura hacia la información y la participación. V.2 La ausencia información pública y de participación en los procedimientos de renovación de autorizaciones para instalaciones nucleares existentes. V.3 Los derechos de información y participación en los procedimientos autorizatorios de nuevas instalaciones nucleares. VI. El derecho de los ciudadanos a instar el régimen de inspección y sanción: apertura a la transparencia. VII. El derecho de acceso a la justicia en materia ambiental no excluye el ámbito nuclear. VIII. En resumen. IX. Bibliografía..

FICHA TÉCNICA DE LA PELÍCULA “EL SÍNDROME DE CHINA”

Título: “El Síndrome de China”

Título original: “The China Syndrome”

Director: James Bridges

Productor: Columbia Pictures

Guión: Mike Gray, T.S. Cook, James Bridges

Reparto: Michael Douglas, Jane Fonda, Jack Lemmon, Scott Brady, James Hampton, Peter Donat, Wilford Brimley

Año: 1979

País: Estados Unidos

Duración: 123 minutos

Obtuvo 4 Nominaciones a los Oscar: actor (Jack Lemmon), actriz (Jane Fonda), guión original y dirección artística.

SINOPSIS DE LA PELÍCULA

Haciendo un reportaje informativo sobre el funcionamiento de una central nuclear, una reportera de televisión y su cámara son testigos de un incidente que puede poner en peligro la seguridad de la planta y de la comunidad de Los Ángeles. Pronto descubren que los administradores de la planta están tratando de minimizar la magnitud del problema, que podría haber causado el núcleo del reactor al sobrecalentarse y fundirse, atravesando las paredes de reactor para iniciar el proceso conocido como Síndrome de China.

El ingeniero de la central empieza a dudar sobre las causas del accidente y pese al rápido informe de la NRC (Nuclear Regulatory Commission) investiga por su cuenta y comprueba que en la fase de construcción de la central no se habían comprobado adecuadamente las radiografías de las soldaduras de la central, lo que hace que cambie de opinión paulatinamente respecto de la central que él creía segura.

La Compañía le obliga a poner en marcha la central pero él sigue constatando irregularidades en la central y acaba amenazando a su propia compañía con acudir a la NRC ante el convencimiento de que la planta no es segura y debe cerrarse. A partir de aquí la compañía presiona y persigue a su ingeniero para evitar que se persone ante la citada Comisión con pruebas de que el incidente de la central fue grave y con la acusación de ocultación de información, teniendo en cuenta que además en esos momentos la NRC estudia la autorización de una nueva central de la misma compañía.

En nuestros días vemos como muchos de los estereotipos plasmados en la película, lamentablemente se han puesto de manifiesto al hilo del incidente de Fukushima donde la empresa titular de la central se ha demostrado que había ocultado información antes y después del accidente al propio gobierno japonés.

El guión sin duda es muy interesante. Informa sobre el funcionamiento de una central nuclear, sus peligros, su mala prensa, sus tabúes y la falta de información que se tiene de ellas; pero la cinta también entretiene y hace reflexionar pese al efectismo del desenlace final. Claramente “El síndrome de China” tiene intenciones de ser un film de denuncia, no ya sobre la seguridad o no de las centrales nucleares, sino sobre la ocultación de información y las presiones existentes.

I. INTRODUCCIÓN.

Vivimos en una sociedad de riesgo, de esto no cabe duda como ya lo apuntó Ulrich Beck¹¹⁵. Hemos creado un sistema, una sociedad tecnológica para conjurar los peligros de la naturaleza a los que se enfrenta el hombre que, sin duda, han introducido nuevos riesgos. Unos riesgos que la sociedad ve con recelo si bien no está dispuesta a renunciar a las ventajas que implica la tecnología que entraña tales riesgos.

En esta dinámica se encuentra la energía nuclear. Frente a los peligros de la naturaleza que conlleva la falta de energía, hemos introducido una serie de tecnologías humanas que, si bien conjuran el citado peligro, introducen nuevos riesgos tanto para el medio ambiente como para la salud.

Ante los riesgos de origen antrópico, la sociedad en su conjunto demanda cada vez una mayor información, una mayor transparencia y con ello también exige una mayor participación en la toma de decisiones que pueden entrañar riesgos para el medio ambiente pero sobre todo para su salud. Lejos queda la confianza ciega en el progreso, de modo que la percepción de los ciudadanos respecto del desarrollo científico-tecnológico ha sido alterada, rolando hacia una desconfianza cada vez mayor ante los eventuales riesgos que ese progreso puede conllevar.

La participación en la toma de decisiones no puede circunscribirse a participar en elecciones democráticas, sino que exige que la participación, que la denominada “democracia participativa” sea real. Además de la información y la participación, los ciudadanos exigen también la posibilidad de revisar judicialmente la toma de decisiones, de instar el inicio de procedimientos de inspección o, en su caso sancionadores. El denominado acceso a la justicia exige la posibilidad de que las decisiones que entrañan riesgos para la salud o el medio ambiente, puedan ser revisadas judicialmente a instancias de cualquier ciudadano caso de que no se hayan respetado los derechos de información, de participación o bien se hayan infringido algunos de los preceptos que determinan el régimen jurídico de estas actividades de riesgo.

115 U. Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 1998.

Todo lo señalado deriva de una serie de hitos normativos que a nivel internacional, comunitario y estatal se han dado en los últimos quince años. Ello ha supuesto un cambio en las formas de gestión y de actuación por parte de las Administraciones públicas encargadas de gestionar el riesgo. Destacan principalmente el Convenio de Aarhus de 1998, sobre acceso a la información, participación y justicia en materia de medio ambiente y el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea de 2001. A partir de estos dos pasos han sido numerosas las Directivas y las leyes estatales de transposición que han venido reconociendo en diferentes ámbitos y sectores de riesgo el reconocimiento de estos derechos a los ciudadanos, no sólo en el ámbito ambiental, también en el sector energético y particularmente el nuclear.

Estas líneas tratan de reproducir el texto de mi intervención en el Ciclo cinematográfico “Persona, Tolerancia y Libertad” organizado por el Grupo de investigación de Políticas sociales de la Universidad de La Coruña a quienes tengo que agradecer sinceramente su invitación a participar. Mi intervención tuvo por título “Derechos de los ciudadanos frente a las decisiones públicas de riesgo” sobre la base de la proyección del film “El síndrome de China”, que precisamente hace referencia al riesgo nuclear. Un film en el que se ponen de manifiesto de manera directa e indirecta muchas de las cuestiones relacionadas con la decisiones públicas sobre actividades que entrañan riesgo, el control de las mismas, la necesaria transparencia y la deseable participación.

Si hay un ejemplo donde funciona la frase hecha de que la realidad imita a la ficción, esta corresponde a “El síndrome de China”. La película se estrenó sólo tres semanas antes del accidente nuclear de *Three Mile Island*, Harrisburg, Pensilvania en Marzo de 1979.

La película refleja el sentimiento antinuclear que ya comenzaba a aflorar en la sociedad norteamericana, así como la desconfianza hacia las compañías que tienen a su cargo la operación de las centrales. Teniendo en cuenta las historias después conocidas de como la compañía dueña de la central intentó manipular la verdad de los hechos sobre el incidente de *Three Mile Island*, es un buen reflejo de la realidad.

A lo largo de la película se informa sobre el funcionamiento de una central nuclear, sus peligros, su mala prensa, sus tabúes y la falta de información que se tienen de ellas; pero la cinta también entretiene, intriga y hace reflexionar. Claramente “El síndrome de China” tiene intenciones de ser un film de denuncia, no ya sobre la seguridad o no de las centrales nucleares, sino de la ocultación de información por parte de la empresa y los defectos de control por parte de la propia Agencia encargada.

Tanto la película como la cuestión nuclear que abordan ponen de manifiesto muchos de los aspectos señalados. El sector energético como crucial en cualquier sociedad desarrollada, un sector que entraña riesgos para la salud, el medio ambiente, la seguridad y que a su vez se encuentra muy intervenido, regulado y con cierta opacidad aún en sus procedimientos autorizatorios. La energía nuclear está presente desde hace muchos

años en el debate político y social sobre la configuración del mix energético necesario. Veamos como articula nuestro ordenamiento jurídico su funcionamiento y como se amparan los derechos de los ciudadanos ya citados entre los que se encuentra el derecho a saber. El saber en estos ámbitos debiera ser de igual escala que la extensión causal de nuestra acción pero esto evidentemente no es así (como ocurre con los residuos nucleares), de ahí que haya que decidir si se asumen determinados riesgos o no.

II. LA GENERACIÓN DE ENERGÍA COMO FACTOR DE RIESGO AMBIENTAL.

La sociedad occidental ha evolucionado en la segunda mitad del Siglo XX y en esta primera década del Siglo XXI de manera acelerada. Este desarrollo ha sido económico, industrial, de servicios y de alcance de altas cotas de bienestar. En todo ello ha tenido y tiene en nuestros días un importantísimo papel la energía y más concretamente las fuentes de generación de energía.

Los peligros derivados de la falta de energía han sido superados, las necesidades de energía han sido satisfechas mediante una tecnología: la industria energética, de la que evidentemente se derivan riesgos. Entramos en la ya conocida dinámica problema-solución-nuevo problema¹¹⁶. El riesgo, de forma creciente, es objeto de regulación jurídica en determinados sectores como el sector energético. Esta regulación y el consiguiente quehacer de la Administración competente en su aplicación se enfrenta a una serie de cuestiones nada fáciles de responder como el de qué riesgos quiere una sociedad eliminar y cuáles está dispuesta a aceptar. Igualmente, si tales riesgos que se asumen deben ser sólo los conocidos o bien los desconocidos pese al principio de precaución o si tales decisiones deben descansar exclusivamente en un soporte u opinión técnica o por el contrario también deben tenerse en cuenta consideraciones políticas o de oportunidad.

La decisión normativa material sobre si se autoriza o no una determinada instalación industrial de generación de energía ya sea térmica o nuclear es una decisión que descansa sobre la idea de si ese riesgo que es asumible o no lo es. En todo esto tiene gran importancia el principio de precaución y el Derecho ambiental que se levanta a la vista de la percepción de lo que puede considerarse el lado oscuro del progreso de su riesgo para el medio ambiente y la salud de las personas.

Ante la presencia del riesgo la actuación administrativa tradicional de prohibición con reserva de autorización no es suficiente como respuesta a la magnitud de las

116 Ya puesta de manifiesto en la obra de inexcusable referencia *Técnica, Riesgo y Derecho*, J. Esteve Pardo, publicada por Ariel en 1999.

consecuencias de los efectos negativos a que el riesgo tecnológico puede conducir. Las instalaciones reguladas son en muchos casos capaces de producir efectos complejos sobre la salud o el medio ambiente, tanto por su capacidad de acumulación como por su manifestación o permanencia en el largo plazo. Por consiguiente, la relación jurídica de supervisión de una actividad o instalación deja de ser bipolar y se transforma en multipolar al multiplicarse los posibles afectados por los efectos adversos¹¹⁷.

Uno de los grandes problemas que presiden estos procedimientos autorizatorios consiste en el rechazo que generan este tipo de proyectos. Sin duda alguna, una decisión relativa a la gestión de riesgos puede y debe estar abierta a la participación ciudadana previa información veraz. El binomio información-participación ciudadana emerge con fuerza en este tipo de procedimientos por la incertidumbre creciente de una sociedad que se siente potencialmente agredida por unos riesgos que no controla. Ahora bien, no se puede aspirar a alcanzar un riesgo cero, éste es inalcanzable salvo que se opte por la cesación de estas actividades, pero entonces estaríamos expuestos determinados peligros naturales quizá de una mayor entidad derivados de la falta de energía.

En estos casos es el poder público el que con un amplio margen de discrecionalidad, con la presencia de los informes técnicos y a través del correspondiente procedimiento administrativo participativo, debe intervenir para determinar donde se ubica el fiel de la balanza en la asunción de riesgos¹¹⁸. Para las Administraciones Públicas resulta complejo desenvolverse en un entorno caracterizado por la incertidumbre, por la amenaza de riesgos emergentes, la complejidad técnica y la inexistencia en algunos casos de referencias absolutamente seguras. Evidentemente hay cierto componente de riesgo que toda sociedad debe asumir si se quiere beneficiar de los enormes flujos de energía que maneja la nuestra y no quiere renunciar a las comodidades derivadas de la misma. Exigir la eliminación del riesgo es pedir un imposible.

En todas estas decisiones los poderes públicos deben tener muy presente el principio de precaución como la posición que deben observar ante estas actividades que suponen un riesgo para la salud y el medio ambiente, para las generaciones presentes y también futuras¹¹⁹. Ello supone el llevar a cabo un detenido análisis de riesgo, reducirlo al mínimo si es posible o eliminarlo, y en todo caso informar a la ciudadanía.

Todas las fuentes de generación de energía conllevan un riesgo. Partiendo de la necesidad de un abastecimiento energético, a día de hoy, el debate energético no da muchas opciones y se limita a optar entre dos riesgos: el riesgo de un sistema de

117 Cfr. F.B. López-Jurado Escribano. "Los procedimientos administrativos de gestión del riesgo", en *La transformación del procedimiento administrativo*, (J. Barnes editor), Global Law Press, Sevilla, 2008, pp. 141-183.

118 D. Loperena Rota. "El Servicio Público Ambiental", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, p. 105.

119 Sobre este principio y sus implicaciones, es de inexcusable lectura la Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución, de 01.02.2000, COM (2000) 1.

generación de energía con esos efectos contaminantes que en todo caso deben ser limitados y minimizados o los riesgos, que también existen evidentemente, derivados de una energía menos contaminante como la nuclear. Evidentemente es muy necesario tener en cuenta las energías renovables por las que se apuesta decididamente si bien no son inocuas para el medio ambiente y plantean en muchos casos el problema de su intermitencia y el riesgo de desabastecimiento.

Las ventajas e inconvenientes de la energía nuclear son de todos conocidas. Por una parte podrían colocarse como ventajas evidentes el de ser una fuente barata de generación de energía, la existencia de reservas de uranio y el ser una forma de generación de energía con escasa emisión de gases de efecto invernadero lo que puede coadyuvar a lograr el objetivo fijado por la Unión Europea de reducir un 20% las emisiones, además de un 20% de ahorro energético y aumentar el uso de energías renovables en un 20% (lo que ha dado en llamarse el *triple 20*). El aliciente de la energía nuclear es el cambio climático, la falta de seguridad en el suministro eléctrico y la variabilidad de los precios. Más en estados en los que como España la dependencia energética es casi total.

Entre los inconvenientes, el evidente rechazo que genera la energía nuclear entre los ciudadanos por su riesgo¹²⁰, la gestión de los residuos nucleares que permanecen activos durante cientos o miles de años, peligroso legado para las generaciones venideras, y la gestión del desmantelamiento de las centrales nucleares al final de su vida útil¹²¹.

III. BREVE EXCURSO SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ENERGÍA NUCLEAR.

La regulación en materia de energía nuclear es una normativa de seguridad frente a un riesgo cierto¹²². Esta normativa vigente en materia de seguridad nuclear tiene

120 En España, según un reciente estudio epidemiológico (1975-2003) realizado por el CSN y el Instituto de Salud Carlos III, sobre 1000 municipios y ocho millones de personas en un radio de treinta kilómetros respecto de las instalaciones nucleares existentes en España, éstas no entrañan riesgo alguno para la salud de las personas desde el punto de vista de las radiaciones emitidas. Según los autores del informe, éste ha sido realizado con transparencia e independencia y los resultados arrojan la ausencia de evidencias de riesgo para la salud de las personas por la actividad de estas instalaciones.

121 La crítica más furibunda recientemente escrita a la energía nuclear, a sus riesgos y posibles consecuencias puede verse en H. Caldicott. *Nuclear Power is not the answer*, 2006.

122 Sobre el régimen jurídico de la energía nuclear, es necesario destacar los siguientes estudios, algunos muy tempranos pero actuales en sus consideraciones como los de L. Martín-Retortillo. *Energía nuclear y Derecho: problemas jurídico-administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964; I. Tocino Biscarolasaga. *Riesgo y daño nuclear de las centrales nucleares*, Junta de Energía Nuclear, Madrid, 1975, y más recientemente J.M. Ayllón Díaz-González. *Derecho nuclear*, Comares, Granada, 1999; A. Barceló. *Instalaciones nucleares, autorización y conflicto*,

como finalidad garantizar la protección de la salud de las personas que trabajan en este sector y de la población, y proteger el medio ambiente frente a los riesgos vinculados a la utilización del combustible nuclear y a los residuos que se derivan de su uso.

Las políticas de los Estados en relación con la energía nuclear se fijan en tres clases de opciones: los estados que cuentan abiertamente con un amplio programa nuclear, los estados que rechazan o prohíben el desarrollo nuclear y la mayoría que es lo que denominaríamos como Estados neutrales. La estrategia neutral se basa en un procedimiento autorizatorio intensificado en lo que se refiere a la actuación administrativa, debido a los riesgos que implica esta actividad respetando la iniciativa empresarial para optar por esta fuente de generación de energía.

El Derecho actual no impone ninguna de las opciones energéticas en liza, la decisión sobre la energía nuclear es puramente política, los poderes públicos gozan de entera libertad para configurar la política nuclear que estimen más conveniente en cada momento. Como señala SANTAMARÍA ARINAS, el Derecho juega un papel secundario e instrumental¹²³, aunque a mi juicio fundamental una vez adoptada la previa decisión sobre todo a efectos de idoneidad de la ubicación y, sobre todo, exigencia de seguridad y responsabilidad.

El Derecho condiciona muy poco las decisiones de política nuclear, si bien la asunción del riesgo nuclear sí condiciona el Derecho dando lugar a la transformación del Derecho administrativo y colocándolo ante una situación de evaluación y gestión de riesgos dentro de procedimientos administrativos complejos que dan como resultado el hecho de que los poderes públicos se retraigan y rehuyan responsabilidades que prefieren trasladar a expertos, a comités científicos en una clara deriva cientifista del Derecho frente a situaciones de riesgo. Este poder científico se atribuye a Agencias o comités llamados a obrar con independencia del poder político y regulador para el cumplimiento de sus funciones¹²⁴. El resultado es que ante situaciones de incertidumbre, de riesgo, que implican a futuro posibles responsabilidades caso de que tales riesgos se materialicen en resultados dañosos, los poderes públicos dan un paso atrás, se retraen y trasladan

en cierto modo la responsabilidad a los expertos, a los comités técnicos (CSN) si bien,

Ariel, Barcelona, y A. Morales Plaza. *La regulación nuclear globalizada*, La Ley, Madrid, 2009; A. Ruiz de Apodaca Espinosa. “Gobernanza y riesgo en los procedimientos autorizatorios de instalaciones nucleares”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010.

123 R.J. Santamaría Arinas. “La reaparición del debate nuclear y el Derecho”, *Derecho y Política en la sociedad de riesgo*, (D. San Martín Segura y R. Susín Beltrán, Coords.), Universidad de La Rioja, 2009, p.108.

124 J. Esteve Pardo. “Ciencia y Derecho ante los riesgos para la salud. Evaluación, decisión, gestión”, *Documentación Administrativa*, núm. 265-2666, 2003, p.142.

todos sabemos que la decisión que se adopte será finalmente del órgano competente ésta se basará y se escudará en los informes técnicos preceptivos previos.

A nivel de la UE, la Comisión no se pronuncia de manera decidida sobre la energía nuclear y plantea que sea cada estado miembro el competente para decidir si apoya u opta por la energía nuclear. La UE, no obstante, fomentaría el desarrollo de la energía nuclear determinando estándares de seguridad elevados incluyendo normativa armonizada en materia de gestión de residuos y desmantelamiento de centrales. En coherencia con este postulado aprobó recientemente la Directiva 2009/71/EURATOM, del Consejo, de 25 de junio de 2009 por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares.

La regulación de la energía nuclear en España está dispersa en varias normas legales y reglamentarias. Como es bien sabido, el marco legal de la generación de energía nuclear en España tiene como norma cabecera una ley preconstitucional que ha sido objeto de sucesivas reformas pero que sigue vigente en nuestros días. Se trata de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía nuclear que recoge los principios fundamentales sobre el desarrollo de la energía nuclear y sobre la protección frente al riesgo de radiaciones ionizantes.

Los objetivos de esta norma básica son los de fomentar el desarrollo de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear en España y regular su puesta en práctica en todo el territorio nacional, así como la protección de vidas, salud y haciendas contra los peligros derivados de la energía nuclear. Para ello, la LEN establece el requisito obligatorio de control previo y autorización de cualquier instalación o actividad relacionada con la energía nuclear y con carácter básico establece el sistema de inspección, control, sanción y responsabilidad en materia nuclear.

Además de la LEN, también se encuentra la regulación nuclear en diferentes disposiciones de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico, que reconoce la libre iniciativa empresarial para el ejercicio de actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, incluida la nuclear. Así se pretende establecer un sistema eléctrico que funcione bajo los principios de objetividad, transparencia y libre competencia. En desarrollo de la LEN se han aprobado varios reglamentos. En lo que concierne a las instalaciones nucleares nos interesa el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas (RINR, en lo sucesivo). Este Real Decreto desarrolla los principios contenidos en la LEN regulando el régimen de autorizaciones administrativas, pruebas, puesta en marcha y operación de las centrales nucleares.

Las instalaciones nucleares y radiactivas están sometidas a un régimen de autorizaciones emitidas por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, previo informe preceptivo del Consejo de Seguridad Nuclear, una vez oídas las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente. En estos

procedimientos es absolutamente necesaria no ya la transparencia, la información, sino sobre todo la necesidad de evaluar en detalle el riesgo que puede conllevar para la salud o el medio ambiente y las correlativas medidas de seguridad.

Para la adecuada valoración de estos riesgos, el procedimiento administrativo correspondiente debe contar con la información técnica, experta e independiente de un organismo regulador sólido y con libertad de actuación siempre dentro de parámetros técnicos. De esta manera las decisiones no quedan al albur de las decisiones políticas y mejora la confianza en el uso o no de la energía nuclear. La decisión previo informe del Consejo de Seguridad Nuclear (vinculante si es obstativo) es una decisión tachada de política que corresponde al Gobierno, si bien como veremos tiene muchas connotaciones jurídicas.

El régimen jurídico de la energía nuclear es un régimen de gestión de riesgos. Ante esta situación la decisión sobre tal asunción es política, es previa y se debe plasmar en la respectiva legislación en la que se establecerá que riesgos son o no asumibles por una determinada comunidad política. El Derecho nuclear es un Derecho caracterizado por un gran intervencionismo, es un Derecho de naturaleza técnica, global y que tiene como fin principal el control de sus riesgos; la seguridad. La decisión sobre una determinada instalación nuclear se basará en opciones, en la necesaria ponderación de riesgos, tanto la decisión primaria o política, como la ulterior de carácter jurídico residenciada en un procedimiento autorizatorio de gestión del riesgo.

Como afirma Domenech, es evidente que dada la gravedad de los riesgos que representa la energía nuclear, las decisiones que se adopten sobre la misma deben ser lo más afinadas posible, con base en los mejores y más recientes conocimientos existentes, lo que hace que tales decisiones revistan una enorme complejidad técnica¹²⁵. Ahora bien, no construir una central nuclear o cerrar las existentes también tiene sus riesgos en pérdida de beneficios o de tener que recurrir a otras fuentes de energía que introducirán nuevos riesgos.

IV. LA PERCEPCIÓN SOCIAL DEL RIESGO NUCLEAR.

Estamos ante una forma de energía que genera determinados riesgos que, aunque poco probables, generan una gran desconfianza en la población. Las cuestiones relacionadas con la seguridad, la salud y el medio ambiente que, en definitiva, afectan a la sociedad en su conjunto tienen que estar sometidas necesariamente a la información, la transparencia y en la medida de lo posible a la participación respecto a la toma de decisiones. Esto no es un mero desiderátum sino una realidad ya exigida por muchas normas y la nuclear no podía ser una excepción. La transparencia es el primer requisito para la posible

125 G. Domenech Pascual, "La energía nuclear" en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Tomo VIII. Los sectores Regulados*, Vol. I., Iustel, Madrid, 2009, p. 313.

aceptación de la energía nuclear y para la posible toma de decisión de autorizar una instalación. Transparencia, información y participación en la toma de estas decisiones es lo que hace generar la confianza necesaria entre el público, la industria nuclear y los reguladores para posibilitar el ejercicio de tales actividades.

Todo ello deriva, de la necesaria democracia participativa, del diálogo con los posibles sectores afectados y responde, sin duda alguna, a los criterios establecidos en la Gobernanza Europea¹²⁶ que conlleva un nuevo estilo de gobierno basado en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia; propiciando cambios orientados hacia un mayor grado de participación y apertura con más transparencia e inteligibilidad y a facilitar una información actualizada y en línea sobre la elaboración de las políticas en todas las etapas del proceso de decisión, reforzando la interacción con los organismos regionales y locales y la sociedad civil¹²⁷.

La reciente Directiva de seguridad nuclear no es ajena a ello y en su artículo 8 exige que los Estados miembros garanticen que la información relativa a la regulación de la seguridad nuclear sea puesta a disposición de los trabajadores y del público en general. Es necesaria una participación democrática de los ciudadanos, que deben tener la garantía de estar ampliamente informados sobre los riesgos y las oportunidades de la energía nuclear, con el fin de contribuir con conocimiento de causa a las decisiones que les afectan directamente¹²⁸. Ejemplos actuales de participación en la toma de decisiones relativas a instalaciones nucleares, son la recientes construcciones en Francia (central nuclear de Flamanville) y Finlandia (central nuclear de Olkiluoto), donde se han llevado a cabo distintos procesos de participación intensa con el público interesado¹²⁹. En la actualidad en España, también se está instrumentando un proceso con toda la información a disposición del público interesado para la instalación de un almacén temporal centralizado del combustible gastado a lo que me referiré más adelante.

Esa información debe ir incluso más allá de los riesgos y extenderse a aspectos económicos, como señala el Comité Económico y Social Europeo, la falta de transparencia y una información escasa y contradictoria sobre cuestiones como los fondos destinados al tratamiento de residuos y desmantelamiento de las centrales aumenta la incertidumbre de los ciudadanos. Por ello, solicita a la Comisión que sensibilice

126 Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, “La gobernanza europea. Un Libro Blanco” COM (2001) 428 final

127 Sobre los principios de la gobernanza, L. Parejo Alfonso, “Los principios de la Gobernanza europea” *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 6, 2006. Sobre el juego de la gobernanza como concepto general U. Beck. *Las instituciones de gobernanza global en la sociedad mundial del riesgo, guerra y paz en el siglo XXI: una perspectiva europea*, Tusquets.

128 Cfr. Y. Pouleur y P. Krs, “The momentum of the European Directive on Nuclear Safety”, *Nuclear Law Bulletin*, núm. 85, 2010, p.28.

129 Más detalles sobre este proceso en P.D. Cameron, “The revival of Nuclear Power: An Analysis of Legal Implications”, *Journal of Environmental Law*, núm. 1, 2007, pp.9-10.

a los Estados miembros para que lancen, con objeto de restablecer la transparencia y la seguridad, campañas relativas a las necesidades energéticas europeas, la eficiencia energética y las diferentes opciones disponibles, incluida la energía nuclear¹³⁰.

La importancia de la percepción social no es ajena a la regulación nuclear, también a nivel comunitario. Es por ello que periódicamente uno de los aspectos que evalúa y encuesta el conocido eurobarómetro es la percepción social de los ciudadanos de la UE en relación con la energía nuclear. Recientemente, en marzo de 2010, ha sido publicado el último eurobarómetro “*Europeans and Nuclear Safety*”¹³¹.

V. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICAS EN LOS PROCESOS AUTORIZATORIOS: LA NECESARIA TRANSPARENCIA.

La transparencia, la participación pública y el acceso a la información derivados del desarrollo del Derecho ambiental sobre la industria nuclear, reflejan la tendencia de una sociedad civil que cada vez quiere ser protagonista en la toma de decisiones que entrañan riesgos para su salud o el medio ambiente y afectan a la colectividad. Esto en el ámbito de la energía nuclear no es nuevo, ya venía siendo exigido por los Convenios de Espoo de 1991 y de Aarhus de 1998¹³², y por la normativa de evaluación de impacto ambiental (EIA) que incluye dentro de su ámbito de aplicación las instalaciones nucleares. Los conceptos de transparencia, información y participación de los interesados han llegado al ámbito de la energía nuclear a través de la legislación ambiental¹³³. Desde el punto de vista de los requerimientos ambientales

130 Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema “Las inversiones futuras en la industria nuclear y su papel en la industria energética de la UE”, publicado en el DOUE de 28.07.2009.

131 Se pueden consultar sus resultados íntegros en: http://ec.europa.eu/energy/nuclear/safety/doc/2010_eurobarometer_safety.pdf. Según este último eurobarómetro el 68% de los encuestados opinan que la energía nuclear ayuda a reducir la dependencia del gas y del petróleo en la UE. El 56% quiere que la energía nuclear se mantenga o aumente, lo que supone una evolución del 8% en esta percepción respecto al anterior eurobarómetro de 2007.

En lo que se refiere a cuestiones de seguridad, sin duda la cuestión más relevante a efectos de opinión pública, el 59% opina que las centrales nucleares se pueden operar con seguridad, porcentaje que desciende al 40% respecto a los residuos radiactivos.

El 82 % de los ciudadanos europeos opina que la gestión de los residuos nucleares debería regularse a nivel de la UE, según la encuesta especial del Eurobarómetro sobre los europeos y la seguridad nuclear. Por último, resumiendo los resultados de este reciente eurobarómetro sorprende en materia de confianza como ha descendido la de las ONGs respecto a 2007 y, como es obvio, son los científicos la fuente que más confianza genera en relación con la energía nuclear.

132 El Convenio de Aarhus de 1998, prevé la participación del público interesado en la toma de decisiones que afecten a la construcción, funcionamiento y desmantelamiento de centrales nucleares e instalaciones de gestión de residuos radiactivos.

133 S. Emmerechts, “Environmental Law and Nuclear Law: A Growing Symbiosis”, *Nuclear Law Bulletin*, núm. 82, 2008, p.94.

que deben reunir las centrales nucleares, la Directiva 85/337/CE, de evaluación de impacto ambiental, incluye en su Anexo I las centrales nucleares dentro de su ámbito de aplicación por lo que en su proceso de autorización deberán someterse al preceptivo trámite de evaluación de impacto ambiental con los requisitos fijados por la Directiva citada y garantizando la información y participación del público en la toma de decisión¹³⁴.

De lo señalado, se deriva una nueva característica que, aunque parezca mentira, me atrevo a atribuir al Derecho nuclear: el de ser un Derecho en el que los principios de información, transparencia y participación deben estar muy presentes.

La visión de un Estado, de una Administración o de un Consejo de Seguridad Nuclear de carácter exclusivamente técnico-decisor ha evolucionado hacia una gobernanza en la que es absolutamente necesaria la información, la transparencia y la participación que faciliten la asunción de estos riesgos por parte de una sociedad que cada vez tiene una mayor percepción de los mismos. Si los principios citados no se garantizan el abismo ya existente entre las decisiones técnico/políticas y la sociedad será cada vez mayor¹³⁵, con independencia de que en muchos casos la participación en la toma de decisiones sea una mera retórica o coartada de autolegitimación de los sistemas respecto de decisiones ya tomadas con carácter previo.

Este protagonismo de la sociedad entraña importantes ventajas como son: 1) favorecer la racionalidad y aceptación de las decisiones, contribuyendo a su acierto con decisiones mejor fundadas, más razonadas y de mayor consenso, basadas en un mejor conocimiento de los intereses o deseos del público y una mejor información de los problemas, mediante la identificación de una pluralidad de intereses; 2) dotar de legitimidad a la actuación administrativa, reforzando la gobernanza y la democracia participativa y promoviendo la transparencia en la gestión y la responsabilidad ante los ciudadanos, actuando como instrumento de control de la gestión pública y un medio para combatir la corrupción; y 3) promover la concienciación y el aprendizaje social sobre los problemas ambientales, de suerte que una base de sensibilización y capacidad sociales promoverá la implicación ciudadana.

Los pilares o derechos del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia, caracterizadores de la denominada “democracia ambiental” fijados por el Convenio de Aarhus de 1998, están interconectados entre sí: la información es presupuesto inexcusable de los otros dos derechos, ya que sin ella éstos resultan vacíos; la participación articula la intervención de la sociedad informada en los procesos de

134 A. Ruiz de Apodaca, “Los condicionantes ambientales para las industrias generadoras de energía eléctrica establecidas a nivel comunitario”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 284, 2008, p.87.

135 Sobre la posible brecha entre la decisión y la población G. Domenech Pascual. *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp.367-368.

toma de decisión en asuntos medioambientales; y el acceso a la justicia garantiza la recta aplicación y eficacia de estos dos derechos, que sin ella son papel mojado, y la defensa de la legalidad ambiental, siendo importantes aquéllos para la interposición de los recursos.

En España, la Ley 27/2006, de 18 de julio, ha regulado los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente¹³⁶. Esta Ley viene a aplicar el Convenio de Aarhus y las Directivas comunitarias en la materia, y al tiempo se presenta como un desarrollo del artículo 45 de la Constitución Española. La sociedad y, sobre todo los potenciales afectados en sus derechos o intereses por una instalación energética, quieren saber cuáles son los potenciales riesgos para la salud y el medio ambiente que de la citada instalación pueden llegar a derivarse. El miedo es libre y la realidad en cualquier caso es que el denominado “efecto NIMBY”¹³⁷ aparece como única causa en la mayoría de los casos de rechazo a este tipo de instalaciones, cobrando una gran importancia el que se garantice una información transparente y la participación de todos en los referidos procedimientos administrativos.

Ahora bien, ¿es realmente la participación una garantía de la idoneidad en la toma de decisiones? No debemos olvidar que para una participación efectiva y real es necesario completar el binomio con una verdadera información previa, clara, concisa y sobre todo veraz y fidedigna sobre los riesgos en la toma de decisiones, en ocasiones esta información no existe o bien se produce una sobreinformación incluso contradictoria que disuade de cualquier fenómeno participativo coherente. Todo ello puede generar, como señala SILVA SÁNCHEZ, una falta de criterios para la decisión sobre qué es bueno, qué es malo, sobre en qué se puede confiar y en qué no, generando un germen de dudas, incertidumbres, ansiedad e inseguridad por parte de los ciudadanos¹³⁸. Además, la amplificación social de los riesgos, caso de la energía nuclear, por las asociaciones ecologistas y por los medios de comunicación contribuyen a reforzar más si cabe la desconfianza del público en general¹³⁹.

Un factor añadido de confusión en la participación es el que se deriva de la propia complejidad y diversidad social, con su enorme pluralidad de opiniones por parte de los sectores implicados en una decisión, los denominados *stakeholders*.

136 Sobre esta Ley, véase *in totum* J.A. Razquin Lizarraga y A. Ruiz de Apodaca Espinosa, “Información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio, Aranzadi, 2007.

137 Acrónimo inglés de la expresión “No in my back yard” (no en mi patio trasero), cuya evolución más reciente ha derivado hacia el denominado efecto Banana “Built Absolutely Nothing Near Anything” no construir nada cerca de nada por el seguro rechazo de los residentes o vecinos cercanos al proyecto o instalación de que se trate.

138 J.M. Silva Sánchez. *La expansión del Derecho Penal. Aspectos de política criminal en las sociedades postindustriales*, Civitas, Madrid, 2001, p.32.

139 A. García Homm. *Negociar el riesgo*, Ariel, Barcelona, 2005, p. 257.

A mi juicio, la participación social en los procesos de toma de decisión se erige como el tema más importante en la actual gestión de los riesgos¹⁴⁰. La participación pública en la toma de decisiones de las Administraciones públicas no tiene por finalidad garantizar la legalidad de las mismas, porque se supone que la Administración siempre actúa con respeto escrupuloso al ordenamiento jurídico. Los fenómenos de participación ciudadana tienen su justificación en aquéllos ámbitos de discrecionalidad en la actuación de la Administración, donde lo que interesa precisar es lo oportuno de la decisión frente a lo inoportuno en la preparación de las grandes decisiones administrativas que puedan tener una incidencia sobre el medio ambiente, sobre la base de las demandas sociales y su aceptación por la sociedad.

La participación del público interesado tiene tal importancia que recientemente el Tribunal Supremo mediante sentencia de 17 de diciembre de 2008, anuló los Planes de Emergencia de las Centrales Nucleares aprobados mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de junio de 2006, por no haber dado audiencia a la Asociación de Municipios afectados por centrales nucleares en tal procedimiento como público interesado¹⁴¹.

Veamos a continuación cómo se han plasmado estos principios en la legislación nuclear anterior y vigente en lo que se refiere a los procedimientos autorizatorios y de control.

140 A. García Homm, cit., p.258.

141 La sentencia no tiene desperdicio por varias cuestiones. En primer lugar a la excepción de falta de legitimación planteada por la Abogacía del Estado el propio TS señala que “resulta injustificable que la Administración discuta la legitimación o el carácter de afectados por estos Planes Directores cuando, como ha quedado probado, se lo ha reconocido en el trámite para la aprobación del Plan Básico de Emergencia Nuclear (PLABEN), que ha sido objeto de impugnación en otro proceso seguido ante esta misma Sala bajo el número 103/2004 , resuelto recientemente por nuestra Sentencia de fecha 9 de diciembre de 2008 .” Este Plan fue aprobado por Real Decreto 1546/2004. En segundo lugar, el TS afirma el carácter normativo de estos Planes Directores con independencia de que hayan sido aprobados mediante acuerdo del Consejo de Ministros y no mediante Real Decreto. Como señala el TS “Del propio contenido del acuerdo combatido se deduce, pues, su carácter normativo y, si se examinan detenidamente los cinco anexos que lo acompañan, no ofrece la menor duda que, en contra de lo que afirma el Abogado del Estado, esos Planes obligan a los municipios incluidos en su radio de acción a través de una serie de reglas de general aplicación en situaciones de emergencia nuclear.” En consecuencia, por último, el TS anula los citados planes al no ser dicho acuerdo impugnado ajustado a derecho, reconociendo el derecho de la Asociación de municipios demandante a ser oída en el procedimiento de elaboración de los indicados Planes. Lo más importante la necesaria audiencia que se omitió “razón por la que tal falta de audiencia en el trámite de elaboración de los Planes Directores correspondientes a los Planes de Emergencia Nuclear Exteriores a las centrales nucleares, dado su carácter normativo, constituye un defecto invalidante del acuerdo aprobatorio del Consejo de Ministros por contravenir lo establecido en los artículos 105. a) de la Constitución y 24.1c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, al ser nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneran la Constitución y las leyes, según dispone el artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 13 de enero, y así lo debemos declarar en aplicación de los preceptos contenidos en los artículos 70.2, 71.1 a) y b) y 72.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .”

V.1. EL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR: APERTURA HACIA LA INFORMACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN.

En los procedimientos administrativos de gestión del riesgo, el poder científico se atribuye a agencias o consejos llamados a obrar con independencia para el cumplimiento de sus funciones respecto del poder político o regulador. El poder científico tendrá que llevar a cabo de manera independiente y objetiva funciones de información, de dictamen y, en definitiva, de valoración de riesgos¹⁴², pero no de decisión salvo que el ordenamiento jurídico se lo otorgue con carácter obstativo.

En el marco normativo español el Consejo de Seguridad Nuclear¹⁴³ (CSN en los sucesivos) es el organismo, administración independiente, competente en materia de seguridad nuclear. Es necesario que la actuación del CSN venga presidida por principios de transparencia. La transparencia en su actuación es *conditio sine qua non* para que un organismo de estas características y con las funciones que tiene encomendadas cuente con la suficiente confianza y credibilidad de la sociedad.

Con este fin la Ley del Consejo Nuclear de 1980 en su reforma de 2007, introduce un buen número de previsiones para que su funcionamiento se lleve a cabo en las mejores condiciones de transparencia favoreciendo así la confianza de los ciudadanos.

La información y participación públicas exigidas por el Convenio de Aarhus y en buena medida también por la Gobernanza han supuesto la modificación de la Ley del CSN en el sentido de ir introduciendo en su funcionamiento formas de actuación tendentes a garantizar estos principios. Es así como la Ley 33/2007, de 7 de noviembre, modificó la LCSN introduciendo los citados principios de transparencia, información y participación y creando un Comité Asesor en materia de información y transparencia. En desarrollo de estas previsiones, el reciente Real Decreto 1440/2010, de 5 de noviembre, ha aprobado el nuevo Estatuto del CSN, desarrollando los mecanismos necesarios para promover y potenciar la transparencia, la participación y el acceso de los ciudadanos a la información relevante en materia de Seguridad Nuclear y Protección Radiológica. Para ello, el CSN respetará en su actuación el principio de transparencia e informará a los ciudadanos sobre todos los hechos relevantes relacionados con el funcionamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas, especialmente en todo aquello que hace referencia a su seguridad, al impacto radiológico para las personas y el medio ambiente, a los sucesos

142 F.B. López-Jurado Escribano, “Los procedimientos administrativos de gestión del riesgo”, en *La transformación del procedimiento administrativo*, (J. Barnes, editor), Global Law Press, Sevilla, 2008, p.174.

143 Sobre la naturaleza y funciones del Consejo de Seguridad Nuclear, véase por todos F. López Ramón, “El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de Administración independiente”, *RAP*, núm. 126, 1991; A. Betancor Rodríguez, *Las Administraciones independientes: un reto para el Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1994, pp.97-113; A. Morales Plaza, “El marco regulatorio de la energía nuclear” en *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico. Tomo I. Aspectos jurídicos*, Iberdrola-Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pp. 466-514.

e incidentes ocurridos en las mismas, así como a las medidas correctoras adoptadas. La información se hará pública por el CSN mediante cualesquiera medios que aseguren su máxima difusión. Asimismo, el CSN debe dar publicidad a los acuerdos por él adoptados, con exposición clara de los asuntos tratados, de los motivos del acuerdo y del resultado de la votación, a través de medios informáticos y telemáticos que aseguren la máxima difusión. Por la misma vía, se dará publicidad, entre otros actos, a las Instrucciones y Guías de Seguridad aprobadas por el Consejo, las actas de las sesiones del Pleno y del Comité Asesor, las actas de inspección, los Convenios de Encomienda formalizados con las Comunidades Autónomas y el Informe anual al Parlamento.

Una de las herramientas recogidas en el nuevo marco legal, es la figura del Comité Asesor, cuya misión es emitir recomendaciones al CSN para mejorar la transparencia, el acceso a la información y la participación pública en las materias de su competencia. Sus funciones son: a) Emitir recomendaciones al Consejo de Seguridad Nuclear para garantizar y mejorar la transparencia. b) Proponer al Consejo de Seguridad Nuclear las medidas que incentiven el acceso a la información y la participación ciudadana en las materias de la competencia del Consejo de Seguridad Nuclear.

Con estas previsiones lejos quedan supuestos como el que dio lugar a la sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de febrero de 2000 en relación con la denegación por parte del CSN del acceso a las actas de inspección relacionadas con un supuesto escape radiactivo en la factoría que Acerinox posee en Los Barrios (Cádiz), solicitada una ONG ecologista. La Audiencia Nacional estimó el recurso considerando que el CSN no tenía por qué denegar tal acceso con base en la entonces vigente Ley 38/1995 de acceso a la información ambiental. En este caso aparte de la importancia que tiene el aspecto nuclear, la actitud que tuvo el CSN fue especialmente grave dado que estando ante una Administración independiente cuya existencia se justifica por la necesidad de regular un ámbito material determinado de forma ajena a las vicisitudes políticas, y gestionado en definitiva por expertos técnicos¹⁴⁴.

Otro de los aspectos previstos en la LCSN, es el relativo a la participación pública en la aprobación de sus Instrucciones al prever que en su elaboración se dará audiencia a los interesados, y a través de los oportunos medios informáticos y telemáticos, se informará a los ciudadanos y se someterá a sus comentarios el proyecto de Instrucción. Se me antoja, que esta previsión siendo loable carece de efectividad por motivos obvios, dado el elevado componente técnico-científico que este tipo de instrucciones normativas tiene. Por otro lado si bien los informes del CSN en los procedimientos de renovación de autorizaciones de instalaciones nucleares son públicos, esta transparencia e información carece del correlato de la efectiva participación ya que ésta brilla por su ausencia en el citado procedimiento ya ante el CSN, ya ante el Ministerio de Industria.

144 D. Entrena Ruiz, “El cercenamiento del derecho de acceso de los ciudadanos a la información ambiental, esta vez por el Consejo de Seguridad Nuclear: ¿deben proporcionarse copias de las actas de inspección?”, *Revista interdisciplinar de gestión ambiental*, num. 35, 2001.

En materia de instalaciones nucleares en las que en todo caso el CSN tiene que informar sobre su autorización o no y sobre su idoneidad, el artículo 12 de la Ley 15/1980, del CSN establece que *“El derecho de acceso a la información y participación del público en relación a las competencias del Consejo referidas a la seguridad nuclear y protección radiológica, se regirán por lo previsto en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente”*¹⁴⁵. Por consiguiente en todo procedimiento en que se tramite ante el CSN deben garantizarse el acceso a la información y el derecho de participación de los ciudadanos respecto de la toma de decisiones que se adopten. No obstante, estamos ante una remisión genérica a Ley 27/2006, de información participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, sin que se plasme en una participación concreta en los procedimientos por ejemplo de renovación de autorizaciones de instalaciones nucleares ya que el artículo 14 LCSN parece circunscribir estos derechos a:

- 1º Informar a los ciudadanos sobre todos los hechos relevantes relacionados con el funcionamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas, especialmente en todo aquello que hace referencia a su funcionamiento seguro, al impacto radiológico para las personas y el medio ambiente, a los sucesos e incidentes ocurridos en las mismas, así como de las medidas correctoras implantadas para evitar la reiteración de los sucesos.
- 2º Informar de todos los acuerdos del Consejo, con clara exposición de los asuntos, los motivos del acuerdo y los resultados de las votaciones habidas.
- 3º Someter a comentarios públicos las instrucciones y guías técnicas, durante la fase de elaboración, haciendo uso extensivo de la *web* corporativa del Consejo de Seguridad Nuclear para facilitar el acceso de los ciudadanos.
- 4º Impulsar participar en foros de información, en los entornos de las instalaciones nucleares, en los que se traten aspectos relacionados con el funcionamiento de las mismas y en especial la preparación ante situaciones de emergencia y el análisis de los sucesos ocurridos.

V.2. LA AUSENCIA DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE PARTICIPACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RENOVACIÓN DE AUTORIZACIONES PARA INSTALACIONES NUCLEARES EXISTENTES.

Ciñéndonos al procedimiento de renovación de autorizaciones de funcionamiento de instalaciones nucleares, es algo que no debe quedar al azar de una decisión política de oportunidad. Se supedita, como no podía ser de otra manera, a un procedimiento

145 Modificación introducida por la Ley 33/2007, de 7 de noviembre.

administrativo en el que el componente técnico es vital y, por supuesto, el protagonismo del CSN que emite el correspondiente dictamen preceptivo y vinculante en sentido obstativo.

Si bien el RINR no establece plazo alguno de vigencia para la autorización de explotación y se remite al que establezca el Ministerio de Industria y Energía (artículo 23)¹⁴⁶, en las que se concedieron a finales de los 90 y principios de 2000 se fijó en un plazo de diez años, prorrogables previa solicitud. Este plazo no tiene soporte técnico, aunque imagino que el plazo no habrá sido fijado al azar, trayendo causa exclusivamente de los plazos en que se determinaron los últimos permisos provisionales. Se trata pues de un plazo discrecional que, en todo caso, debiera haberse fijado en sede reglamentaria y que hubiera debido tener en cuenta las previsiones razonables de vida útil (no vida de diseño), sin perjuicio de las facultades inspectoras y revisoras del CSN y del Ministerio de Industria y Energía.

No se prevé lamentablemente un nuevo trámite de información pública antes o durante el otorgamiento de la autorización de explotación en consonancia con su exigencia únicamente en la fase de autorización previa.

El RINR establece que la renovación de las autorizaciones debe otorgarse tras la superación de una revisión periódica de seguridad con el fin de comprobar el buen funcionamiento de los procesos que garantizan la seguridad de la central. Esta revisión supone una comprobación en profundidad de los aspectos más relevantes para la seguridad de la central entre los que se encuentran la revisión de la operación desde la última autorización, la situación radiológica de la planta, la modificación de la instalación y los cambios normativos.

La reacción frente a fenómenos de riesgo requiere integrar no sólo prescripciones normativas, técnicas, información y conocimiento experto, sino también la necesaria participación. Ahora bien, la Ley de Energía Nuclear de 1964 (LEN) no dedica más que un simple artículo a la autorización de instalaciones nucleares, en concreto, el artículo 28 señala que *“Las instalaciones nucleares y radiactivas estarán sometidas a un régimen de autorizaciones emitidas por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, previo informe preceptivo del Consejo de Seguridad Nuclear, una vez oídas las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, que serán reguladas en Reglamentos específicos. Dichos Reglamentos incluirán las autorizaciones aplicables a cada una de las fases de la vida de dichas instalaciones, entre ellas, la selección de emplazamientos, la construcción,*

146 El Consejo de Seguridad Nuclear remitirá informe al Ministerio de Industria y Energía, tanto sobre los resultados de las pruebas y las modificaciones que, en su caso, fuera necesario introducir, como sobre las condiciones de la renovación de la autorización de explotación por el plazo que se establezca.

El Ministerio de Industria y Energía emitirá entonces la nueva autorización de explotación por el plazo que corresponda.

la puesta en marcha y el funcionamiento, y su desmantelamiento y clausura, según corresponda.” Este desarrollo reglamentario se cubre en la actualidad por el Real Decreto 1836/1999, siendo el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio el órgano competente para otorgar todas las autorizaciones necesarias para las instalaciones nucleares.

Como venimos reiterando, en estos procedimientos es absolutamente necesaria no ya la transparencia, la información, sino sobre todo la necesidad de evaluar en detalle el riesgo que puede conllevar para la salud o el medio ambiente y las correlativas medidas de seguridad¹⁴⁷, sin embargo no se contiene referencia alguna a la participación.

Para la adecuada valoración de estos riesgos, el procedimiento administrativo correspondiente cuenta con la información técnica, experta e independiente de un organismo regulador sólido y con libertad de actuación siempre dentro de parámetros técnicos. Esto se lleva a cabo por parte del Consejo de Seguridad Nuclear. La confianza en la seguridad de las centrales nucleares pasa necesariamente por el crédito y el respeto a la labor del organismo regulador, el CSN. Es necesaria la independencia, objetividad y firmeza del CSN y de los técnicos expertos funcionarios que informan. En un sector regulado, el riesgo que se corre es el de que al final quien mejor conoce y sabe de los riesgos de las mejores tecnologías y del funcionamiento, como es obvio, sea el propio sector y podamos encontrarnos ante fenómenos de autorregulación en los que la Administración realmente es un espectador que se da por enterado, da el visto bueno y confía en el propio sector que es el principal interesado en hacer las cosas bien. Desde mi punto de vista esto no debe ser así. La gestión de riesgos, que se extiende por amplios espacios no dominados por la legalidad, muchas referencias determinantes provienen del sistema de la ciencia y de la técnica, apreciadas y establecidas por el estamento experto¹⁴⁸, pero no es menos cierto que la decisión que se adopte afecta otros muchos intereses, grupos, colectivos, sensibilidades locales, regionales que deben ser oídas y garantizada su participación previa información rigurosa e inteligible del proyecto que se pretenda llevar a cabo.

Pese a que tanto la Directiva como las normas estatales que han desarrollado la regulación de la evaluación de impacto ambiental, incluyen en entre los proyectos

147 La reciente Directiva 2009/71/EURATOM, del Consejo de 25 de junio, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares. Establece para los estados miembros son la obligación establecer un marco legislativo, reglamentario y organizativo de seguridad, autorización y supervisión de instalaciones nucleares. Para ello, se exige la existencia de una autoridad reguladora competente. Por último, se contienen obligaciones relativas a los titulares de instalaciones y su compromiso de mejora continuar y, por supuesto, la necesaria información al público. El plazo de transposición de esta Directiva concluye el 22 de julio de 2011, si bien nuestra legislación estatal en materia nuclear ya cumple con creces las obligaciones previstas en esta Directiva aunque tendrá que llevar a cabo una transposición formal de la misma.

148 J. Esteve Pardo, “El encuadre de la regulación de la economía en la sistemática del Derecho Público”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29, 2009, p.11.

sometidos a evaluación obligatoria las centrales nucleares, es necesario recordar que las centrales española no fueron en su día sometidas a EIA. No obstante, desde que entraron en funcionamiento han sufrido importantes y sustanciales modificaciones como el aumento de potencia instalada, incorporación de nueva tecnología para alargar su vida útil y el almacenamiento de residuos por un plazo y cantidad superior al previsto inicialmente para el enfriamiento de los mismos en sus respectivas piscinas. Aunque sólo hubiera sido por estas importantes modificaciones sustanciales, quizá hubiera sido bueno haber previsto un trámite de información pública antes de haber otorgado las respectivas autorizaciones como las de explotación definitiva, dentro del plan de regularización de la Disposición Adicional Tercera del RINR de 1999¹⁴⁹. Esto desde un punto de vista formal ha sido un poco sangrante porque estas nuevas autorizaciones se han venido otorgando sin evaluación de impacto ambiental, sin información pública, sin participación por tanto y sin requerimiento de informes a las CCAA y EELL. Lo que sin duda, resta cierta legitimidad democrática a este tipo de decisiones.

También merece ser destacado que las instalaciones nucleares, pese a lo que en ocasiones se ha tratado de aventar, quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación. Por tanto, no requieren de autorización ambiental integrada, si bien nada hubiera obstado a que alguna Comunidad Autónoma pudiera haberlas incluido en desarrollo de la legislación básica de prevención y control integrados de la contaminación que han llevado a cabo. Esto hubiera garantizado un proceso de información y participación pública al tener que contar estas instalaciones con la citada autorización.

V.3. LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS AUTORIZATORIOS DE NUEVAS INSTALACIONES NUCLEARES.

Como hemos visto, nada obsta para que en España una industria energética pudiera plantear la construcción de una nueva central nuclear de acuerdo con la LSE 54/97. Por otro lado, en la actualidad, de acuerdo con el Plan de Gestión de los Residuos Radiactivos (PGRR)¹⁵⁰, se encuentra en trámite la elección de la ubicación de un ATC

149 Así lo destaca A. Barceló, cit, p.249. Esta D.Adicional Tercera señala que 1.Se mantendrá la validez de las autorizaciones vigentes a la entrada en vigor de este Reglamento hasta su expiración. 2. Durante el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de este Reglamento, los titulares de instalaciones radiactivas cuya categoría pudiera verse modificada por las previsiones del mismo, regularizarán su situación ante el Ministerio de Industria y Energía, conforme a las determinaciones que en aplicación de este Reglamento se adopten.

150 Sobre la regulación y gestión de los residuos nucleares me he ocupado en “Régimen jurídico de la gestión de los residuos nucleares”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm.16, 2009, pp.89-111.

(Almacén Temporal Centralizado) del combustible gastado de las centrales, una nueva instalación nuclear en toda regla.

En el procedimiento de autorización de emplazamiento regulado en el RINR se prevé un trámite de información pública, que en su caso será común con el de EIA, pero la previa elección de un emplazamiento se exige un procedimiento participativo, transparente de todos los afectados. Para evitar el efecto *NIMBY* (*Not in my backyard*)¹⁵¹, quizá inevitable, el propio PGRR establecía la necesidad de procedimientos de información y participación que faciliten la obtención del consenso político y social necesario para decidir su emplazamiento. Es evidente que las Administraciones competentes en la toma de decisiones deben tener un papel fundamental para garantizar la transparencia de la información y diálogo y participación abierta de los ciudadanos. Es por tanto imperiosa la necesidad de comunicar a la sociedad y sus representantes más significados la realidad presente y perspectivas de futuro en materia de gestión de residuos radiactivos. Así el público podrá entender mejor los procesos y percibirá los riesgos desde una óptica más racional y menos emocional. Por otro lado el régimen de compensaciones¹⁵² que se establezca al municipio que lo acoja en su territorio quizá pudiera hacer atractivo su emplazamiento a los vecinos.

La etapa más importante del procedimiento autorizador es evidentemente la correspondiente decisión sobre su emplazamiento¹⁵³. La búsqueda de los emplazamientos es la principal dificultad¹⁵⁴. No es necesaria autorización caso de almacenamiento *on site* en las propias piscinas de las centrales nucleares como se ha encargado de confirmar la STS de 24 de noviembre de 2009, sobre necesidad de nuevas autorizaciones para almacenamiento *on site* del combustible gastado en las propias centrales nucleares¹⁵⁵.

151 Tema muy recurrente en todas y cada una de las instalaciones y proyectos con incidencia sobre el medio ambiente. La existencia de este efecto ha sido citada y analizada profusamente jurídica y sociológicamente en España y en otros países. urbana”, F. Sosa Wagner, “Localización de centrales nucleares y ordenación urbana”, *REDA*, núm. 17, 1978; J. Allende Landa, “Algunas directrices para una nueva política de ubicación de reactores nucleares”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 13, 1984, y, por supuesto, R. Martín Mateo, *Nuevo Derecho energético*, IEAL, Madrid, 1982, pp.734-735, más recientemente A. García Homm, *Negociar el riesgo*, Ariel, Barcelona, 2005.

152 Sobre el régimen de compensaciones arbitrado a los municipios por el emplazamiento de residuos radiactivos, Ayllón J.M. Díaz-González, *Derecho Nuclear*, Comares, Granada, 1999, pp.180-183.

153 R. Martín Mateo, op.cit., 1982, p. 349. Los problemas relacionados con el emplazamiento de las instalaciones nucleares son los que han venido dando lugar a la conflictividad de estas instalaciones y las que han dado lugar a los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales. De esta cuestión ya se hizo eco F. Sosa Wagner, cit., 1978, y el resto de autores que se han acercado al régimen de la energía nuclear.

154 Algo puesto de manifiesto ya hace muchos años por el Prof. Martín Mateo, op. cit., 1982, p.739.

155 La cuestión de fondo de la sentencia se basa en la pretensión de AMAC de que las centrales nucleares citadas contasen con nuevas autorizaciones, distintas de las originarias de funcionamiento y sus modificaciones, para el almacenamiento temporal y enfriamiento del combustible

La ubicación de instalaciones nucleares se ha venido centrando hasta nuestros días en aspectos exclusivamente técnicos, económicos y competenciales¹⁵⁶ relegando otras consideraciones éticas, sociales y políticas. La elección de un emplazamiento para este tipo de instalaciones implica aspectos de carácter ambiental, planteamiento urbano y regional, equidad espacial, equilibrio territorial, coste de la energía y, sobre todo, riesgos. Ello supone que necesariamente ha de politizarse el proceso de ubicación de este tipo de instalaciones, haciendo el procedimiento participativo y abierto, buscando la negociación con todos los participantes aunque ello alargue el procedimiento y las deliberaciones sobre la ubicación¹⁵⁷. La ausencia de una dimensión participativa, plural, de un consenso institucional, político y territorial viciaría claramente este tipo de decisiones e iría en contra de los principios de gobernanza.

La implementación de soluciones a la gestión de los residuos radiactivos y la elección de su emplazamiento exige un compromiso político a largo plazo, conceptos de gobernanza modernos, basados en un enfoque gradual, y la implicación desde el principio de los sectores interesados nacionales y locales para garantizar unas consultas válidas, la participación y la aceptación del público. Este tipo de conceptos de gobernanza modernos son los que forman la base del éxito. No obstante, con independencia de que de información, plena transparencia y se presenten concienzudos análisis de riesgo el miedo es libre y el rechazo vecinal a la implantación de este tipo de instalaciones suele ser total, así al citado efecto *NIMBY*, se le han sumado el también inglés efecto *BANANA* (*Built absolutely nothing anywhere near anything*), *NIMTOO* (*Not in my term of office*) *NIABY* (*Not in anyone's back yard*) o *LULU* (*Locally unwanted land*

gastado en sus piscinas al entender que la autorización inicial de funcionamiento no ampara tales operaciones al haberse ampliado la capacidad de tales piscinas mediante nuevos bastidores de almacenamiento compacto que sustituirían a los existentes. AMAC sostiene que la ampliación de la capacidad de almacenamiento de las piscinas de las centrales nucleares para mantener en ellas los residuos radioactivos de las propias centrales sobre la base de las licencias iniciales otorgadas en su día para cada una de las centrales nucleares se ha efectuado de forma contraria a derecho, por no contar con las autorizaciones exigibles por la Ley de Energía Nuclear, vulnerándola. El TSJ de Madrid y ulteriormente el TS entienden al igual que la Dirección General de Energía Nuclear la innecesariedad de nuevas autorizaciones dado que la propia autorización inicial de funcionamiento de las centrales nucleares implica la necesidad de hacer frente al almacenamiento temporal y enfriamiento del combustible gastado en sus respectivas piscinas hasta su traslado a emplazamientos definitivos.

156 El TC ya ha tenido ocasión en la STC 14/2004 de 12 de febrero, de señalar la competencia exclusiva del Estado sobre esta cuestión al hilo de un recurso planteado contra la Ley 17/1998, de ordenación del territorio de Aragón, sobre esta cuestión, *cfr.* A. Fortes Martín, “Delimitación y alcance de la competencia estatal en materia de régimen energético y la competencia autonómica de ordenación del territorio y medio ambiente en la decisión de almacenamiento de residuos nucleares en el territorio de la Comunidad Autónoma”, *Revista interdisciplinaria de gestión ambiental*, núm. 66, 2004.

157 J. Allende Landa. *op.cit.*, 1984, p.139. También, en este sentido F. Sosa Wagner, *op.cit.*, 1978.

use)¹⁵⁸ y la versión española denominada efecto SPAN (*Sí, pero aquí no*). Al hilo del ATC además y dado el curso político en el que nos encontramos habría que sumar un acrónimo más NIMEY (*No In My Election Year*) causa del retraso en la decisión de un Gobierno presionado.

Ni que decir tiene que este tipo de emplazamiento está sujeto a EIA, que necesariamente garantiza la participación pública, no pudiendo darse en caso alguno un pronunciamiento como el de la STS de 26 de diciembre de 2001 al hilo del recurso contra la autorización del ATI de Trillo que señalaba “*es lógica la necesidad de ese estudio previo de evaluación ambiental para toda instalación nuclear de Central o de depósito de residuos nucleares, «ex novo», pero esa necesidad, racionalmente, debe desaparecer, cuando lo proyectado se refiere a un depósito temporal de combustible gastado, a ubicar en la propia Central Nuclear de Trillo, que fue objeto en su día de esa evaluación de impacto ambiental.*” Con esta interpretación se eludía la participación pública en la autorización del ATI de Trillo, algo que mi juicio es grave.

En el caso actual, la resolución del Ministerio de Industria señala que el emplazamiento de la instalación ATC deberá cumplir con todos los requisitos, trámites y licencias de las diferentes administraciones competentes, entre ellos, los relacionados con la correspondiente evaluación de impacto ambiental, previa a la autorización de las obras de construcción. Como se ha señalado, en este trámite deberá necesariamente darse cabida a la participación pública pero surgen algunos interrogantes como qué estudio de alternativas contendrá el estudio de impacto ambiental en cuanto al emplazamiento, si ya se parte de un emplazamiento designado por el Gobierno y no precisamente con base en una previa elección técnica, sino con base en unas candidaturas presentadas por una serie de municipios cuyos plenos han tomado tal decisión por razones de urgencia económica. No parece que esta sea una buena forma de instrumentar un procedimiento administrativo autorizatorio de gestión de riesgos en el que debe caber el aspecto técnico, científico y también participativo. Quizá debiera haberse circunscrito la elección del emplazamiento al criterio anglosajón denominado CLAMP “*Concentrating locations at major plants*”¹⁵⁹ es decir ubicación junto a alguna de las plantas ya existentes. Con este criterio cuenta la candidatura de Ascó.

La participación ha estado asegurada una vez presentadas las candidaturas, no antes, buena muestra de ello es la publicidad de las alegaciones presentadas dentro del procedimiento previo a la toma de decisión y la publicidad de las mismas. Presentadas las candidaturas, el Ministerio de Industria publicó en el BOE de 6 de marzo de 2010 un anuncio para que, quien lo deseara, pudiera formular observaciones y alegaciones sobre la aplicación de los criterios de la convocatoria a las candidaturas de municipios

158 Cfr. R.M. Greenberg, “NIMBY, CLAMP, and the location of new nuclear-related-facilities: US National and 11 specific surveys” *Risk Analysis*, Vol.29, núm. 9, 2009, p.1242.

159 Cfr. R.M. Greenberg, “NIMBY, CLAMP, and the location of new nuclear-related-facilities: US National and 11 specific surveys” *Risk Analysis*, Vol.29, núm. 9, 2009, p.1243.

admitidas, disponiendo para ello de un plazo de tan solo veinte días. Adicionalmente, se notificó individualizadamente a 44 instituciones y entidades, entre ellas, las comunidades autónomas y diputaciones provinciales en cuyo ámbito territorial se encuentran los municipios admitidos, a dichos municipios, a la Federación Española de Municipios y Provincias, así como a aquellas organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto del procedimiento¹⁶⁰ entre ellas las ONGs ecologistas entre las que se encuentra *Greenpeace* que presentó recurso contencioso-administrativo al que se ha sumado *Ecologistas en Acción* contra este procedimiento por incumplir el Convenio de Aarhus, relativo a la información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental no citado en ningún documento ni momento del procedimiento. A juicio de la ONG no ha habido mecanismos de participación pública previos al inicio del proceso. El pasado 23 de junio de 2010, derivado del citado recurso contencioso-administrativo interpuesto por *Greenpeace*, la Audiencia Nacional ordenó mediante Auto al Ministerio de Industria que incluyese en el expediente que ha de entregarse a la demandante los siguientes documentos: proyecto técnico del ATC, estudio de seguridad, proyecto de centro tecnológico asociado, estudio de seguridad del centro tecnológico y los informes sobre la protección física del emplazamiento. La Abogacía del Estado, se opone a la presentación de los citados informes. A esta petición el AN ha remitido providencia a *Greenpeace* comunicando la inexistencia de tales informes de seguridad por lo que invocan la nulidad del proceso por ser contrario al derecho a la información ambiental. Quizá estos informes a mi juicio no sean ahora necesarios. Ahora en lo que se está es una fase de elección de emplazamiento sobre la base de una serie de candidaturas presentadas.

Una vez que el Gobierno adopte la decisión del emplazamiento, se abrirá un nuevo procedimiento en el que nuevamente la participación y la información efectivas pueden y deben ser garantizadas. Este procedimiento requerirá informe favorable al proyecto por parte del CSN, posterior evaluación de impacto ambiental por parte del Ministerio de Medio Ambiente, las autorizaciones de emplazamiento y explotación del Ministerio de Industria y la licencia de obra del municipio en cuyo término vaya a emplazarse

El procedimiento administrativo complejo constará de varios trámites, y en él deberá garantizarse nuevamente la participación del público y de las organizaciones implicadas.

Para iniciar la construcción del ATC será necesario haber obtenido las siguientes autorizaciones:

- Autorización Previa o de Emplazamiento y Autorización de Construcción. La debe otorgar el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. De acuerdo con el RINR, las instalaciones de almacenamiento de combustible gastado “podrán solicitar

¹⁶⁰ Como resultado de dicho trámite, se han recibido un total de 14.420 escritos de alegaciones: 735 a través del buzón de correo electrónico establecido al efecto y del registro telemático del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y el resto a través del registro general.

simultáneamente la autorización previa y la de construcción”. En el trámite de esta autorización se prevé un proceso de información pública abierta de 30 días. Asimismo, para su emisión será necesario el Informe Favorable del CSN, previa evaluación técnica detallada del proyecto, y la Declaración de Impacto Ambiental favorable por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

- Licencia Municipal de Obras. Debe otorgarla el Ayuntamiento del municipio donde se localice finalmente la instalación.

Finalmente, en cumplimiento del Artículo 37 del Tratado de EURATOM, antes de poder iniciar las actividades operativas, se requerirá solicitar la opinión de la Comisión Europea, que deberá pronunciarse en un plazo de seis meses desde la presentación de los datos generales del proyecto.

A pesar de este procedimiento previsto en el que se pretenden altas cotas de consenso, lamentablemente, una vez más, la conflictividad está servida. No parece que a priori ninguna Comunidad Autónoma quiera asumir esta carga. Ya se anuncian recursos jurídicos (ergo no es una mera decisión política sino jurídica, discrecional que necesariamente deberá ser motivada). Estos recursos vendrán acompañados de la correspondiente solicitud de medidas cautelares de suspensión mientras no resuelvan

Como colofón cabe señalar que en estos procedimientos, el derecho a la participación exige:

1. El previo derecho del público a saber o conocer la información relevante y con antelación suficiente.
2. El Derecho a hablar o intervenir, para lo que el público tiene derecho a formular alegaciones y observaciones cuando están abiertas todas las opciones y antes de que se adopte la decisión y a que sean tenidas en cuenta por la Administración pública.
3. El Derecho a ser escuchado, para lo que el público tiene derecho a que sus observaciones y alegaciones sean tenidas en cuenta por la Administración pública y a obtener respuesta a las mismas ya sean estimadas o desestimadas.

La vulneración de estos derechos de información o participación da lugar a la posibilidad de los correspondientes recursos judiciales e incluso a la posibilidad de que determinado proyecto o autorización ambiental sea anulada por vulneración del derecho de audiencia y participación. La jurisprudencia reciente en España así lo ha venido señalando en una aplicación estricta del Convenio de Aarhus y de la ley española que regula estos derechos.

En el reciente Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación y la eficacia de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se

modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo¹⁶¹, se señala que gracias a las normas sobre participación del público, ha mejorado mucho el nivel de información de éste sobre cuestiones medioambientales, incluidas las referidas a los planes y programas y además se aprecia una mayor sensibilización de los funcionarios y de los órganos políticos. Al generar una mayor conciencia de los problemas y retos, la consulta del público ha facilitado la aplicación de las medidas aprobadas y logrado que exista más confianza en las instituciones participantes. En algunos casos, los comentarios del público han llevado a que se modificaran las soluciones inicialmente proyectadas y a que se eliminaran o atenuaran aspectos que inquietaban a la población. En ocasiones, la consulta pública propició que los organismos públicos fueran informados de ámbitos de actuación considerados prioritarios por la sociedad civil y pudieran tenerlos en cuenta al redefinir prioridades.

VI. EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A INSTAR EL RÉGIMEN DE INSPECCIÓN Y SANCIÓN: APERTURA A LA TRANSPARENCIA.

Uno de los aspectos fundamentales inherentes al régimen jurídico de las centrales es el relativo al control de seguridad de las mismas. Como ya se ha señalado las CCNN están sometidas a una intensa regulación, a un régimen de sucesivas autorizaciones y por supuesto de inspecciones. Durante la fase de explotación, que es el momento en el que se encuentran actualmente las CCNN españolas, el CSN tiene un programa de inspecciones que supervisa que se cumplan todas las condiciones establecidas. Por otro lado, el régimen de sanciones que prevé la LEN es uno de los más severos (cuantía y medidas cautelares). Para muestra de la contundencia con la que se aplica la LEN y su régimen sancionador, recientemente se impuso a la empresa titular de la Central Nuclear de Ascó I por el incidente de la fuga de partículas sanciones por un valor total de 15,4 millones de euros. Estas sanciones corresponden a la comisión de 4 infracciones graves y 2 leves¹⁶².

161 COM/2010/0143 final.

162 - Por la emisión radiactiva con potencial de superación del límite anual de dosis para miembros del público en el interior del doble vallado de la central, que se considera *infracción grave*, en grado máximo, se sanciona con 7.500.000 euros.

- Por no establecer el control de contaminación externa del personal una vez descubierta la contaminación del emplazamiento y no clasificar, señalizar y delimitar radiológicamente las zonas de libre acceso de la central tras la detección de las partículas radiactivas en dichas zonas, que se considera *infracción grave*, en grado medio, se sanciona con 3.000.000 euros.

- Por el incumplimiento de la Instrucción IS-10, al no haber notificado los hallazgos de partículas desde el 14-3-08 hasta el día 4-4-08, que notificó el suceso, y de la Instrucción IS-14, por no haber proporcionado a la Inspección Residente información pronta y veraz sobre la contaminación en zona de libre acceso entre esas mismas fechas, que se considera *infracción grave*, en grado medio, se sanciona con 3.000.000 euros.

- Por el incumplimiento del Manual de Protección Radiológica, al no dejar constancia en los registros de vigilancia de la contaminación encontrada en zonas de libre acceso, que se considera *infracción grave*, en grado medio, se sanciona con 1.800.000 euros.

La LEN establece en su artículo 29 que “El Consejo de Seguridad Nuclear ejercerá la vigilancia de las instalaciones nucleares y radiactivas en cada una de las fases de su vida, con objeto de comprobar que se desarrollan de acuerdo con las autorizaciones mencionadas en el artículo anterior.”

En este punto la transparencia de los titulares de las centrales para con el CSN es obligación grave y también debiera serlo del CSN y las demás autoridades públicas para con los ciudadanos respecto de los riesgos derivados de los incidentes que pueden ocurrir en las diferentes centrales nucleares, así lo prevé ahora la LCSN. Sin perjuicio del control e inspección que realiza de oficio el CSN en este ámbito los deberes de información y comunicación entre los titulares de actividades son totales. Se impone una transparencia total entre ambos constituyendo la falta de comunicación de cualquier incidente una infracción grave.

La posibilidad de incidentes es cierta y, de hecho, a lo largo de la historia reciente¹⁶³ se han producido y particularmente en España en los últimos años. El incidente más destacable fue el ocurrido en la central nuclear de Vandellós I en octubre de 1989. Este incidente generó una importante respuesta de los municipios y vecinos de la zona y provocó que el Gobierno acordase su clausura en mayo de 1990 a pesar de tener autorización para operar hasta 2003. Tan sólo estuvo activa 17 años y fue desmantelada entre 1998 y 2003¹⁶⁴.

El CSN aplica desde el año 2007 un Sistema Integrado de Supervisión de Centrales. De acuerdo con este sistema, un tercio de las centrales nucleares españolas requirieron alguna acción por parte del CSN. Este Sistema integra los distintos elementos que configuran el proceso de supervisión que el CSN realiza a las centrales y que incluye

Por otra parte, en la Resolución del Director General de Política Energética y Minas:

- Por el incumplimiento de la Instrucción IS-10, al no haber emitido el correspondiente informe de suceso notificable ante la demanda de actuación de los monitores del edificio de combustible de la central nuclear el 26-11-07, cuando se llevó a cabo la maniobra de vertido del contenido de la aspiradora en la piscina de combustible, que se considera *infracción leve*, en grado mínimo, se sanciona con 15.000 euros.
- Por no adoptar las medidas necesarias para minimizar la probabilidad de exposiciones potenciales, al permitir la salida de un camión de chatarra que contenía partículas radiactivas, que se considera *infracción leve*, en grado medio, se sanciona con 75.000 euros.

163 Entre los accidentes más destacados: el 28 de marzo de 1979 en Three Mile Island (Harrisburg, Pensilvania) accidente de nivel 5; la planta sufrió una fuga radiactiva; 26 de abril de 1986 Chernóbil (Ucrania) accidente muy grave; y 2011 Fukushima nivel 7 con las consecuencias de todos conocidas.

164 La Escala Internacional de Sucesos Nucleares (INES) cataloga los accidentes nucleares atendiendo a su gravedad en siete niveles: 1: anomalía; 2: incidente; 3: incidente importante; 4: accidente en la central; 5: accidente fuera de la central; 6: accidente grave; 7: accidente muy grave. Esta escala fue desarrollada por la OIEA y la NEA en 1990, tras el accidente de Chernobyl, con el objetivo de establecer un sistema de evaluación común para todos los países de los sucesos que puedan tener lugar en las instalaciones nucleares, con arreglo a criterios que tienen en cuenta aspectos nocivos para las personas, la propiedad y el medio ambiente.

la vigilancia de las instalaciones, la valoración de los resultados, la adopción de actuaciones para corregir las deficiencias que se observen y la comunicación al público.

Evidentemente, las normas ambientales, de seguridad, de gestión del riesgo que se encuentran plagadas de obligaciones y deberes para los titulares de instalaciones, tienen también su respuesta, su consecuencia jurídica, para el caso de patología en el cumplimiento de las mismas. Así, la LEN contiene un importante cuadro de infracciones y sanciones ante los posibles incumplimientos de tales obligaciones.

Ante la detección de cualquier infracción, el régimen sancionador del sector nuclear se encuentra recogido en el Capítulo XIV de la LEN 25/1964 cuya última revisión general se ha producido con la Ley 33/2007. Para completar el régimen punitivo es necesario hacer cita de los preceptos del Código Penal que en sus artículos 341 a 345 tipifica los delitos relativos a la energía nuclear y las radiaciones ionizantes. El tipo básico constituido por la liberación de energía nuclear o elementos radiativos que ponga en peligro la vida, salud o bienes de las personas aún sin producir explosión conlleva una pena de 15 a 20 años de prisión e inhabilitación especial de 10 a 20 años¹⁶⁵.

El artículo 86 LSEN señala que serán infracciones administrativas las acciones y omisiones que supongan incumplimiento o inobservancia de lo dispuesto en la misma, en la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear y sus disposiciones de desarrollo, así como en los Convenios y en los Tratados suscritos y ratificados por España⁷. Todo ello, como es obvio, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades civiles, penales o de otro orden y de la responsabilidad material que resulte de la comisión de hechos sancionables (artículo 85). El citado artículo 86 tipifica las infracciones en muy graves, graves y leves con un extenso listado de las citadas infracciones. Igualmente se establecen una serie de criterios de cara a determinar la clasificación de las infracciones y la graduación de las sanciones que se tipifican en el artículo 89.

En cuanto al procedimiento sancionador, la LEN remite a lo establecido con carácter general en la LRJPAC en sus artículos 127 y siguientes donde se regulan los principios básicos de todo procedimiento sancionador. Es al Consejo de Seguridad Nuclear a quien corresponde proponer, en su caso, la iniciación del correspondiente expediente sancionador respecto de aquellos hechos que pudieran ser constitutivos de infracción en materia de seguridad nuclear, protección radiológica o protección física, poniendo en conocimiento del órgano al que corresponda incoar el expediente tanto los hechos constitutivos de la infracción apreciada como las circunstancias relevantes que sean necesarias para su adecuada calificación.

165 A estos hay que sumar el delito de perturbación de una instalación nuclear con puesta en peligro grave de la vida o la salud (342 CP); delito de exposición de una o varias personas a radiaciones ionizantes con puesta en peligro de la vida, integridad física o bienes de una o varias personas (343 CP); apoderamiento o transporte sin la debida autorización de materiales nucleares (345.1 CP). Todo ello pudiendo darse en concurso con otros delitos (vida, integridad física).

En caso de iniciarse un expediente sancionador en materia de seguridad nuclear, protección radiológica o protección física, el Consejo de Seguridad Nuclear emitirá, con carácter preceptivo, un informe en el plazo de tres meses, para la adecuada calificación de los hechos objeto del procedimiento. Este informe se emitirá cuando dicha iniciación no fuera a propuesta del Consejo de Seguridad Nuclear, o en el supuesto en que, habiéndolo sido, consten en dicho procedimiento otros datos además de los comunicados por dicho ente.

Dicho informe del Consejo de Seguridad Nuclear producirá la suspensión del plazo de resolución del procedimiento sancionador, hasta su emisión, y en todo caso, hasta un máximo período de tres meses desde que fue requerido.

Como se ve, el CSN carece de competencias sancionadoras lo cual no suele ser habitual en el ámbito de los organismos reguladores. La cuestión que plantea acertadamente Morales Plaza es la de si resulta aconsejable una modificación de estas competencias de manera que el CSN se constituya como verdadero organismo regulador y es que todas las denominadas Administraciones independientes tienen competencia sancionadora (BDE, CNMV, APD)¹⁶⁶. El CSN constituye la excepción al tener únicamente como funciones en materia sancionadora el proponer de oficio la iniciación de expedientes sancionadores e informarlos cuando sea requerido para ello. Quizá la atribución de potestad sancionadora supone un mayor grado de independencia y una potenciación de la función reguladora por lo que no sería inadecuado que al CSN se le pudieran haber atribuido potestades sancionadoras y no sólo inspectoras y de inicio de expedientes.

Como es bien sabido, el inicio de un procedimiento sancionador puede instarse mediante denuncia. Una posibilidad de todo ciudadano ante la comisión de una infracción más teniendo en cuenta el tipo de actividades de que se trata. La LCSN en su artículo 13 configura la denuncia como deber en determinados casos, así prevé que *“Las personas físicas o jurídicas al servicio de instalaciones nucleares y radiactivas, cualquiera que sea la relación laboral o contractual que mantenga con éstas, deberá poner en conocimiento de los titulares cualquier hecho conocido que afecte o pueda afectar al funcionamiento seguro de las mismas y al cumplimiento de la normativa vigente en materia de seguridad nuclear o radiológica. En caso de que los titulares no tomen diligentemente medidas correctoras, deberán ponerlo en conocimiento del Consejo de Seguridad Nuclear.”*

Con esta previsión se pone de manifiesto algo ya sabido cual es el derecho de todo ciudadano a denunciar, a poner en conocimiento de la autoridad competente, en este caso del CSN cualquier infracción de la que se tenga conocimiento y más en éste ámbito nuclear donde tal derecho a denunciar se configura como deber. Un deber que se extiende a los propios trabajadores de estas instalaciones a través de la figura ya

166 A. Morales Plaza, cit, 2009, p.546.

conocida en el mundo anglosajón como *whistleblowing* (*Whistler-blower* es el que hace sonar el silbato) algo que se pone de manifiesto en la película *El síndrome de China* cuando el ingeniero de la central nuclear *Jack Godell* protagonizado por Jack Lemmon, empieza a dudar sobre las causas del accidente y pese al rápido informe de la NRC (*Nuclear Regulatory Commission*) investiga por su cuenta y comprueba que en la fase de construcción de la central no se habían comprobado adecuadamente las radiografías de las soldaduras de la central, lo que hace que cambie de opinión paulatinamente respecto de la central que él creía segura y acaba amenazando a su propia compañía con acudir a la NRC ante el convencimiento de que la planta no es segura y debe cerrarse. A partir de aquí la compañía presiona y persigue al ingeniero para evitar que se persone ante la citada Comisión con pruebas de que el accidente de la central fue grave y con la acusación de ocultación de información, teniendo en cuenta que además en esos momentos la NCR estudia la autorización de una nueva central de la misma compañía.

VII. EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL NO EXCLUYE EL ÁMBITO NUCLEAR.

El acceso a la justicia en materia ambiental constituye el tercero de los pilares del Convenio de Aarhus junto a los de información y participación. El Convenio Aarhus prevé la posibilidad de acceso a la justicia de los ciudadanos y ONGs frente a decisiones de contenido ambiental cubriendo en su artículo 9º los supuestos siguientes:

- a) Frente a la vulneración del derecho a la información ambiental que el propio Convenio reconoce otorgando legitimación a todo solicitante ya sea en vía administrativa previa como judicial.
- b) Frente a la vulneración del derecho de participación pública en la toma de decisiones de contenido ambiental que el propio Convenio reconoce otorgando legitimación a todo interesado que estime que su derecho de participación haya podido ser vulnerado con especial referencia a las ONGs.
- c) Frente a la vulneración del derecho ambiental nacional como realizadas por las autoridades nacionales o particulares, estarán legitimados aquellos ciudadanos a los que se le reconozca con arreglo a su derecho interno.

Bajo el título de “Acción popular en asuntos ambientales” la LIPPJMA 27/2006, introduce algo ya muy reclamado por la doctrina ambientalista,¹⁶⁷ aunque como

167 Sobre la acción popular en materia ambiental, R. Martín Mateo, “La problemática del accionariado popular”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 179, 1973; J. Gil-Robles Gil-Delgado, “La acción judicial y la audiencia de los ciudadanos en el derecho ambiental”, Poder Judicial, número especial, IV, Madrid, 1986, pp. 174 y ss.; E. García-Trevijano Garnica, “Consideraciones sobre la acción pública y el medio ambiente”, *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 145, 1995, pp. 141-167 y sobre todo J. Jordano Fraga, *La protección del derecho a un medio*

vamos a tener ocasión de ver las previsiones no son tan amplias como hubiera sido deseable.

La Ley circunscribe exclusivamente esta acción pública en sus artículos 22 y 23 a las organizaciones no gubernamentales¹⁶⁸ que reúnan determinados requisitos para impugnar ya sea en vía administrativa o contencioso-administrativa cualquier infracción del ordenamiento jurídico ambiental, reconociendo además a estas organizaciones el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

En consecuencia, la LIPPJMA da un paso corto, omitiendo la posible acción pública en materia ambiental con carácter general a todos los ciudadanos. Se aboga por un montaje colectivo de la defensa ambiental¹⁶⁹, al margen de la perspectiva individualista de la legitimación contra actos que atenten contra el medio ambiente.

La LIPPJMA no introdujo grandes novedades respecto a lo previsto en la LJCA en orden a la legitimación frente actuaciones con incidencia ambiental. Junto al sistema general de revisión de actos en vía administrativa y en vía judicial por el que se tutelan los derechos de información y participación reconocidos en la LIPPJMA, su artículo 22 desarrolla la previsión contenida en el artículo 9.3 del Convenio Aarhus introduciendo una especie de acción semipública cuyo ejercicio corresponde a aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro constituidas legalmente, que tengan por objeto la protección del medio ambiente y cuenten con una antigüedad legal de al menos dos años.

Como se ve, se reconoce una acción popular en materia ambiental pero ceñida exclusivamente a aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan una serie de requisitos establecidos en el artículo 23. Estos requisitos son:

- a) Tener entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.
- b) Estar constituida legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y venir ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para el cumplimiento de los fines que establece su estatuto.
- c) Desarrollar su actividad en el ámbito territorial que resulte afectado por la acción u omisión administrativa que vaya a ser objeto de impugnación.

Estos son los tres requisitos que la Ley establece, respecto al primero no parece haber duda alguna, más criticados han sido los otros dos requisitos. El exigir una antigüedad mínima de dos años y un ámbito de actuación territorial determinado respecto de

ambiente adecuado, Bosch, Barcelona 1995 pp. 413-531; A. Ruiz de Apodaca Espinosa, “La acción pública ambiental: una necesidad parcialmente satisfecha por la Ley 27/2006, de 18 de julio”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11, 2007, pp.51-65

168 A. Peñalver i Cabré, “ONGs y protección del medio ambiente”, *Diccionario de Derecho Ambiental*, (B. Lozano Cutanda y E. Alonso García. Coords.), Iustel, Madrid, 2006, pp. 891-907.

169 R. Martín Mateo, *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I, Trivium, Madrid, 1991, p.190.

lugar al que afecte la acción u omisión objeto de impugnación limita este derecho. La finalidad de estos dos límites es obvia, respecto la exigencia de antigüedad se trata de evitar la legítima y conveniente asociación de interesados ante determinados proyectos a la que considera sin duda alguna como oportunista.

Ante la vulneración de los derechos a la información ambiental, de participación o incluso de la vulneración material del derecho ambiental en el ámbito que establece el artículo 18 LIPPJMA 27/2006, cualquiera de estas organizaciones estaría legitimada para instar su revisión judicial.

VIII. EN RESUMEN.

La transparencia, la participación pública y el acceso a la información derivados del desarrollo del derecho ambiental han incidido sobre el ámbito jurídico de la energía nuclear configurándose como auténticos derechos de los ciudadanos. Esto refleja la tendencia de una sociedad civil que cada vez quiere ser protagonista en la toma de decisiones que entrañan riesgos para su salud o el medio ambiente y afectan a la colectividad.

A lo largo de esta exposición se ha puesto de manifiesto la necesidad de una transparencia total en las actividades que aunque intervenidas por la Administración, entrañan un riesgo. Una transparencia que va desde quienes promueven la instalación generadora del riesgo, pasando por la Administración y cuyos destinatarios finales son los posibles afectados y el público en general.

Las decisiones se deben tomar sobre bases contrastadas, sobre certezas técnicas en materia de seguridad que proporciona el organismo regulador, el organismo técnico, el Consejo de Seguridad Nuclear. Estamos ante procedimientos administrativos de gestión del riesgo, de ponderación, en el que la opinión técnica experta es determinante pero en los que la información y la participación públicas deben garantizarse como exigencia democrática de una sociedad que debe saber y opinar sobre qué riesgos está dispuesta a asumir.

No existe el riesgo cero. Evidentemente, en la sociedad de riesgo en la que vivimos no podemos pretender alcanzar una certeza absoluta ni de los efectos ni de las probabilidades de que vaya a ocurrir algo. Es la sociedad la que debe admitir o no los riesgos derivados de una actividad sopesando los que se pueden producir como consecuencia de esa falta de actividad. Lo cierto es que los riesgos cuantificados de las CCNN existentes en funcionamiento son muy inferiores si se comparan con los de cualquier otra actividad o instalación industrial, ya sea química o de generación de energía. En cualquier caso, la decisión sobre esta forma de energía es inicialmente política y el Derecho no la condiciona, es la decisión que se adopte la que condicionará un determinado modelo de Derecho nuclear.

Volviendo a la película “El síndrome de China”, en el primer diálogo que la periodista (Jane Fonda) tiene con el ingeniero de la central (Jack Lemmon) le pregunta reiteradamente tras el incidente, “¿hubo peligro público?” a lo que él responde “En todo lo que hace el hombre hay riesgo, pero la seguridad y el sistema funcionan” para terminar diciéndole “Siempre que encienda la luz piense un 10% en mí que es el porcentaje que nuestra central le suministra”. Cada sociedad debe saber asumir sus propios riesgos, pero siempre sobre la base de una información y participación previas que sean reales y efectivas.

XI. BIBLIOGRAFÍA.

- J. Allende Landa, “Algunas directrices para una nueva política de ubicación de reactores nucleares”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 13, 1984.
- J.M Ayllón Díaz-González, *Derecho nuclear*, Comares, Granada, 1999.
- A. Barceló, *Instalaciones nucleares, autorización y conflicto*, Ariel, Barcelona, 2002.
- U. Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 1998.
- U. Beck, *Las instituciones de gobernanza global en la sociedad mundial del riesgo, guerra y paz en el siglo XXI: una perspectiva europea*, Tusquets, 2001.
- A. Betancor Rodríguez, *Las Administraciones independientes: un reto para el Estado social y democrático de Derecho*, Tecnos, Madrid, 1994.
- H. Caldicott, *Nuclear Power is not the answer*, 2006.
- P.D. Cameron, “The revival of Nuclear Power: An Analysis of Legal Implications”, *Journal of Environmental Law*, núm. 1, 2007.
- G. Domenech Pascual, *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- G. Domenech Pascual, “La energía nuclear” en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Tomo VIII. Los sectores Regulados*, Vol. I., Iustel, Madrid, 2009.
- S. Emmerechts, “Environmental Law and Nuclear Law: A Growing Symbiosis”, *Nuclear Law Bulletin*, núm. 82, 2008.
- D. Entrena Ruiz, “El cercenamiento del derecho de acceso de los ciudadanos a la información ambiental, esta vez por el Consejo de Seguridad Nuclear: ¿deben proporcionarse copias de las actas de inspección?”, *Revista interdisciplinaria de gestión ambiental*, num. 35, 2001.
- J. Esteve Pardo, *Técnica, Riesgo y Derecho*, Ariel, Barcelona, 1999.

- J. Esteve Pardo, “Ciencia y Derecho ante los riesgos para la salud. Evaluación, decisión, gestión”, *Documentación Administrativa*, núm. 265-2666, 2003.
- J. Esteve Pardo, “El encuadre de la regulación de la economía en la sistemática del Derecho Público”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 29, 2009.
- A. Fortes Martín, “Delimitación y alcance de la competencia estatal en materia de régimen energético y la competencia autonómica de ordenación del territorio y medio ambiente en la decisión de almacenamiento de residuos nucleares en el territorio de la Comunidad Autónoma”, *Revista interdisciplinar de gestión ambiental*, núm. 66, 2004.
- A. García Homm, *Negociar el riesgo*, Ariel, Barcelona, 2005.
- García-Trevijano Garnica, “Consideraciones sobre la acción pública y el medio ambiente”, *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, núm.145.
- J. Gil-Robles Gil-Delgado, “La acción judicial y la audiencia de los ciudadanos en el derecho ambiental”, Poder Judicial, número especial, IV, Madrid, 1986.
- M.R. Greemberg, “NIMBY, CLAMP, and the location of new nuclear-related-facilities: US National and 11 specific surveys” *Risk Analysis*, Vol.29, núm. 9, 2009.
- Jordano Fraga, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Bosch, Barcelona 1995.
- F.B. López-Jurado Escribano, “Los procedimientos administrativos de gestión del riesgo”, en *La transformación del procedimiento administrativo*, (Barnes, J. editor), Global Law Press, Sevilla, 2008.
- D. Loperena Rota, “El Servicio Público Ambiental”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000
- F. López Ramón, “El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de Administración independiente”, *RAP*, núm. 126, 1991.
- R. Martín Mateo, “La problemática del accionariado popular”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 179, 1973.
- R. Martín Mateo, *Nuevo Derecho energético*, IEAL, Madrid, 1982.
- R. Martín Mateo, *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. I, Trivium, Madrid, 1991.
- L. Martín-Retortillo, *Energía nuclear y Derecho: problemas jurídico-administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.
- A. Morales Plaza, *La regulación nuclear globalizada*, La Ley, Madrid, 2009.
- A. Morales Plaza, “El marco regulatorio de la energía nuclear” en *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico. Tomo I. Aspectos jurídicos*, Iberdrola-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

- L. Parejo Alfonso, “Los principios de la Gobernanza europea” *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 6, 2006.
- A. Peñalver i Cabré, “ONGs y protección del medio ambiente”, *Diccionario de Derecho Ambiental*, (Lozano Cutanda, B. y Alonso García, E. Coords.), Iustel, Madrid, 2006.
- Y. Pouleur, y P. Krs, “The momentum of the European Directive on Nuclear Safety”, *Nuclear Law Bulletin*, núm. 85, 2010.
- J.A. Razquin Lizarraga, y A. Ruiz de Apodaca Espinosa, “Información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio, Aranzadi, 2007.
- A. Ruiz de Apodaca Espinosa, “La acción pública ambiental: una necesidad parcialmente satisfecha por la Ley 27/2006, de 18 de julio”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11, 2007.
- A. Ruiz de Apodaca Espinosa, “Los condicionantes ambientales para las industrias generadoras de energía eléctrica establecidas a nivel comunitario”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 284, 2008.
- A. Ruiz de Apodaca Espinosa, “Régimen jurídico de la gestión de los residuos nucleares”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm.16, 2009.
- A. Ruiz de Apodaca Espinosa, “Gobernanza y riesgo en los procedimientos autorizatorios de instalaciones nucleares”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010.
- R.J. Santamaría Arinas, “La reaparición del debate nuclear y el Derecho”, *Derecho y Política en la sociedad de riesgo*, (San Martín Segura, D. y Susín Beltrán, R. Coords.), Universidad de La Rioja, 2009.
- J.M. Silva Sánchez, *La expansión del Derecho Penal. Aspectos de política criminal en las sociedades postindustriales*, Civitas, Madrid, 2001.
- F. Sosa Wagner, “Localización de centrales nucleares y ordenación urbana”, *REDA* núm. 17, 1978.
- I. Tocino Biscarolasaga, *Riesgo y daño nuclear de las centrales nucleares*, Junta de Energía Nuclear, Madrid, 1975.