

EL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR: UN EJEMPLO DE ADMINISTRACION INDEPENDIENTE (*)

Por

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. El Consejo de Seguridad Nuclear y la categoría de las Administraciones institucionales independientes.—2. El precedente de la Junta de Energía Nuclear.—3. La voluntad de crear una Administración independiente en materia de seguridad nuclear.—4. El alcance de la independencia del Consejo de Seguridad Nuclear: A) Elemento normativo. B) Elemento personal. C) Elemento funcional. D) Elemento financiero. E) Elemento relacional.—5. Consecuencias de la independencia del Consejo de Seguridad Nuclear.

1. EL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR Y LA CATEGORÍA DE LAS ADMINISTRACIONES INSTITUCIONALES INDEPENDIENTES

Los escasos autores que, en la doctrina jurídica española, se han ocupado de la problemática de las denominadas Administraciones independientes o neutrales, incluyen, como ejemplo de la nueva categoría, al Consejo de Seguridad Nuclear, creado por la Ley 15/1980, de 22 de abril (1).

La introducción en el Derecho español de esa clase de Administraciones institucionales, caracterizada por un significativo nivel de independencia frente a la correspondiente Administración territorial, es reciente.

En tal sentido, conviene recordar que las Administraciones institucionales se incluyen en el tipo básico de los entes fundacionales (*universitas rerum*: conjunto de medios materiales y personales afectados por un fundador a la gestión de una finalidad por él propuesta, conforme a una organización establecida por la propia voluntad del fundador).

(*) Colaboración para el *Libro-homenaje al Profesor Clavero Arévalo*, de la Universidad de Sevilla, julio 1991.

(1) José Manuel SALA ARQUER, *El Estado neutral. Contribución al estudio de las Administraciones independientes*, en «REDA», núm. 42 (1984), págs. 415-417; Francisco J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, *Los organismos autónomos en el Derecho Público español: tipología y régimen jurídico*, Madrid, INAP, 1987, págs. 317-320; Ramón PARADA, *Derecho Administrativo*, t. II, *Organización y empleo público*, 4.ª ed., Madrid, Pons, 1990, pág. 239.

En las instituciones públicas, no obstante, el elemento patrimonial, como es sobradamente conocido, pasa a un segundo plano, en coherencia con el sistema de Hacienda pública tributaria. Aunque no por eso dejan de persistir en ellas las notas generales de toda fundación: la creación por un ente público matriz, la afectación a un fin específico propuesto por el mismo ente matriz, que fija el estatuto de la institución, asegura su organización, designa a los titulares de los principales órganos y orienta mediante directrices la actividad del ente institucional.

De esta manera, se ha podido identificar una relación de instrumentalidad entre el ente territorial y el institucional. Las Administraciones institucionales se definen como organizaciones auxiliares de las Administraciones territoriales, obedeciendo su creación a causas tales como la eficiencia en la gestión de los servicios públicos, la agilidad en el aspecto económico-financiero y también la huida de las formalidades del Derecho Administrativo (2).

Pues bien, la nueva categoría de las Administraciones independientes parece ofrecerse como una subdivisión de las Administraciones institucionales, caracterizada por seguir el modelo básico del ente fundacional público (fines concretos, poderes tasados, sin fenómenos asociativos ni corporativos en su base), pero con pérdida de la relación de instrumentalidad respecto a las Administraciones territoriales. A través de las Administraciones independientes se persigue garantizar la gestión de un determinado sector al margen de la lucha política ordinaria.

Sin duda, en la definición de esta categoría ejerce un fuerte influjo la experiencia de los Estados Unidos de América del Norte sobre las Comisiones independientes con poder reglamentario (*Independent Regulatory Commissions*); experiencia trasladada a Estados de Europa Occidental (3).

Aunque también cabe recordar la conexión de las ideas que generan el movimiento de las Administraciones independientes

(2) Para la caracterización general de las Administraciones institucionales, debe remitirse íntegramente a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 5.ª ed., Madrid, 1989, págs. 403-414. En la doctrina española destacan también las monografías de Gaspar ARIÑO, *La Administración institucional, bases de su régimen jurídico. Mito y realidad de las personas jurídicas en el Estado*, 2.ª ed., Madrid, IEA, 1974; Mariano BAENA DEL ALCÁZAR, *Administración central y Administración institucional en el Derecho español*, Madrid, IEA, 1976; JIMÉNEZ DE CISNEROS, *Los organismos autónomos*, cit.

(3) Véase el conjunto de estudios publicado bajo la dirección de Claude-Albert COLLIARD y Gérard TIMSIT, *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, PUF, 1988.

con viejas doctrinas de juristas europeos, formuladas con importantes matices polémicos en los orígenes del fenómeno de la proliferación de personas jurídico-públicas no territoriales, a fines del siglo XIX.

La llamada descentralización por servicios o funcionarista se planteó históricamente como una fórmula alternativa a la descentralización territorial. Punto en el que parece hubo acuerdo doctrinal; acuerdo entre los partidarios de la descentralización por servicios, pues resulta evidente la dialéctica con plurales líneas de pensamiento partidarias de la consolidación de poderes territoriales (4). En cambio, la instrumentación de la descentralización por servicios ocasionó sensibles diferencias doctrinales.

En la doctrina francesa es conocida la oposición entre las tendencias que protagonizaron M. HAURIOU y DUGUIT. El primero, partidario de generalizar la figura del establecimiento público a la organización de todos los servicios estatales, asegurando una gestión eficaz que sirviera de freno político a los avances socialistas pero que evitara al mismo tiempo la desintegración del poder del Estado. El segundo, en cambio, partidario de vincular la descentralización por servicios al movimiento sindical de la función pública, logrando la gestión objetiva de los servicios públicos por sindicatos de funcionarios.

HAURIOU era consciente del carácter instrumental de la descentralización por servicios. DUGUIT pretendía dotarla de cierta autonomía de gestión. Línea esta última de pensamiento que cabe encontrar en el conocido opúsculo que A. ROYO-VILLANOVA publicó en 1914, citado habitualmente como origen del movimiento de descentralización por servicios en España: aunque la obsesión antirregionalista del autor oscurezca ese aspecto y su conservadurismo le lleve a rechazar expresamente el sindicalismo funcionarista, Royo habla de la constitución de personas jurídico-públicas dotadas de autonomía de gestión (5).

La idea de las Administraciones independientes puede encontrar, pues, puntos de apoyo en la propia tradición jurídica europea. No es objeto de estas líneas introductorias la formulación de

(4) Para un análisis y crítica del pensamiento territorial durante la Restauración, en el último cuarto del siglo XIX, Francesc NADAL, *Burgueses, burócratas y territorio. La política territorial en la España del siglo XIX*, Madrid, IEAL, 1987.

(5) Un estudio del pensamiento de los autores citados en el texto (Maurice HAURIOU y Leon DUGUIT en Francia, Antonio ROYO-VILLANOVA en España) puede encontrarse en ARINO, *La Administración institucional*, cit.

una teoría general sobre las Administraciones independientes, ni tampoco se pretende desentrañar las claves de su proceso histórico de formación. Simplemente se trata de llamar la atención sobre la necesidad de repasar las claves de la historia de la descentralización funcional para acercarse a la más plena comprensión del fenómeno de las Administraciones independientes. Sin desdeñar, por supuesto, el evidente influjo directo de la experiencia norteamericana.

Junto al recordatorio de los elementos históricos específicamente referidos a la descentralización funcional, conviene también destacar la posible ligazón de la idea de las Administraciones independientes a una de las grandes finalidades del Derecho Administrativo: el aseguramiento del carácter vicarial de la Administración Pública, su configuración como servidora objetiva de los intereses generales, en la conocida cláusula que ha accedido al artículo 103.1 de nuestra Constitución (6).

Si el sistema parlamentario de un Estado de Derecho exigiera ineludiblemente, partiendo en nuestro caso del artículo 97 de la Constitución, una completa dirección del Gobierno sobre toda actuación administrativa, sometiendo sin resquicios todo órgano o persona jurídico-pública estatal a un poder jerárquico ejercido por los Ministros o por el Consejo de Ministros, más de una institución administrativa tradicional resultaría afectada.

¿Sólo la mención específica del Consejo de Estado en el artículo 107 de la Constitución serviría para salvar su autonomía orgánica y funcional? ¿Sería preciso suprimir los Tribunales Económico-Administrativos o los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa? ¿Y la Administración Electoral?

La comprensión constitucional de las Administraciones independientes requiere probablemente cohonestar la cláusula de dirección gubernamental de la Administración (art. 97 de la Constitución) y su corolario de responsabilidad política del Gobierno ante el Congreso de los Diputados por toda actuación administrativa (art. 108 de la Constitución) con otros elementos constitucionales, como pueden ser la objetividad administrativa, el principio de descentralización en la organización administrativa o el some-

(6) Alejandro NIETO, «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor García de Enterría*, Madrid, Cívitas, 1991, t. III, págs. 2185 y ss.; en especial, págs. 2226-2230.

timiento pleno de la Administración al principio de legalidad (artículo 103.1 de la Constitución).

Bajo la óptica del principio de legalidad en la organización administrativa (art. 103.2 de la Constitución), no parece existir ningún inconveniente para admitir la corrección jurídica de instituciones y órganos administrativos no sometidos al poder de dirección del Gobierno por voluntad expresa del propio Parlamento manifestada en una Ley, o sometidos a un poder de dirección de características especiales establecidas en una Ley. En la propia dicción del artículo 97 de la Constitución, el poder gubernamental de dirección de la Administración, como parte de la función ejecutiva, debe ejercerse de acuerdo con las leyes. Leyes que, al definir el alcance del poder de dirección del Gobierno sobre la Administración pueden, ciertamente, disminuir la responsabilidad política del Gobierno ante el Congreso de los Diputados, aunque es evidente que el ámbito de la responsabilidad política es de libre configuración por los Diputados (7).

Partiendo de los anteriores elementos introductorios, se trata aquí de analizar los caracteres del Consejo de Seguridad Nuclear, como supuesto de Administración incluida en la categoría de las Administraciones independientes.

El Consejo de Seguridad Nuclear ha asumido las funciones de seguridad nuclear y de protección radiológica que antes desempeñaba la Junta de Energía Nuclear, típica Administración institucional, caracterizada por la conocida relación de instrumentalidad con respecto a la Administración del Estado. El contraste entre ambas organizaciones puede ser de utilidad para comprender el alcance de la creación de una Administración independiente.

2. EL PRECEDENTE DE LA JUNTA DE ENERGÍA NUCLEAR

La Junta de Energía Nuclear fue creada por el Decreto-ley de 22 de octubre de 1951, sin atribución expresa de personalidad jurídica, para aglutinar el ejercicio de diversas funciones relacionadas con la energía nuclear.

(7) Sobre la responsabilidad política del Gobierno, Fernando SANTAOLALLA, comentario al artículo 108, en los *Comentarios a la Constitución* dirigidos por Fernando GARRIDO FALLA, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1985, págs. 1486-1487.

La Junta reunía las condiciones de centro de investigación, órgano asesor del Gobierno, órgano técnico encargado de la seguridad y protección contra las radiaciones ionizantes, órgano ocupado en la prospección y explotación de yacimientos de materias radiactivas y órgano para el fomento de las aplicaciones industriales de la energía nuclear. Sin duda, un amplio abanico de funciones difícilmente compatibles entre sí.

La Junta de Energía Nuclear fue dotada de personalidad jurídica por Ley de 17 de julio de 1958 (art. 1). Personalidad que se encontró durante unos años fuertemente mediatizada por las competencias y control que ejercía la Dirección General de Energía Nuclear, creada en el Ministerio de Industria por el Decreto-ley de 25 de febrero de 1957 (art. 13). El Decreto de 10 de noviembre de 1962 suprimió dicha Dirección General, pasando la Junta a depender directamente del Ministro de Industria (arts. 1 y 3).

Posteriormente, la todavía en su mayor parte vigente Ley de Energía Nuclear, de 29 de abril de 1964, estableció una nueva y completa regulación de la Junta de Energía Nuclear (en especial, arts. 3 a 15), conservando, no obstante, la amplitud de funciones aludida.

Conforme a esa regulación, completada por algunas modificaciones que introdujo la Ley de 20 de junio de 1968, se ha desarrollado la actividad del organismo, hasta la creación del Consejo de Seguridad Nuclear en 1980 y la subsiguiente transformación de la Junta de Energía Nuclear, cuestión ésta de la que nos ocuparemos más adelante (8).

Interesa ahora destacar cómo la Junta de Energía Nuclear mantenía la conocida relación de instrumentalidad respecto a la Administración del Estado. Tres elementos característicos de esa relación será suficiente mencionar, al fin propuesto de buscar un elemento de contraste con el régimen jurídico del Consejo de Seguridad Nuclear.

En primer lugar, cabe destacar la dependencia del Ministro de Industria, reclamada por el artículo 5 de la Ley de Energía Nuclear, con expresa remisión a la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958. El recurso de alzada ante el Ministro contra las resoluciones de la Junta, conforme a la interpretación domi-

(8) La organización administrativa en la materia fue estudiada, con anterioridad a la Ley de Energía Nuclear de 1964, por Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *Energía nuclear y Derecho. Problemas jurídico-administrativos*, Madrid, IEP, 1963, págs. 149 y ss. Posteriormente, Ramón MARTÍN MATEO, *Derecho ambiental*, Madrid, IEAL, 1977.

nante del artículo 76.2 de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, constituía una de las manifestaciones más claras del control ejercido por la Administración del Estado sobre la Junta de Energía Nuclear.

En segundo lugar, conviene tener en cuenta el escaso porte de las competencias atribuidas en materia de seguridad nuclear y protección radiológica a la Junta de Energía Nuclear: competencias para emitir informes, preceptivos pero, por lo general, no vinculantes para los órganos de la Administración del Estado (normalmente del Ministerio de Industria), que adoptaban las resoluciones definitivas (por ejemplo, arts. 19, 28 y 34 de la Ley de Energía Nuclear).

Por último, la Administración del Estado ejercía su dominio sobre la Junta de Energía Nuclear a través de potestades discrecionales de nombramiento y cese de los altos cargos de la Junta e incluso de fijación de los miembros que componían su órgano colegiado superior. El Presidente de la Junta de Energía Nuclear se nombraba mediante Decreto (art. 9.1 de la Ley de Energía Nuclear). La composición del Consejo de la Junta de Energía Nuclear se establecía también por Decreto (art. 9.2); así, en la última regulación (Decreto de 24 de octubre de 1974) se fijó en diecisiete el número de Consejeros, designados y cesados libremente todos ellos por diferentes Ministros, con predominio manifiesto de los vinculados al Ministro de Industria (doce).

3. LA VOLUNTAD DE CREAR UNA ADMINISTRACIÓN INDEPENDIENTE EN MATERIA DE SEGURIDAD NUCLEAR

La creación de una Administración independiente en materia de seguridad nuclear, desligada de controles de la Administración del Estado, fue una decisión consciente, específicamente amparada en la experiencia norteamericana y con apoyo de los diversos grupos parlamentarios.

La fuerza expansiva de la fórmula que expresaba la Comisión de la Energía Atómica, existente en Estados Unidos desde 1946 (transformada luego en la Comisión Reguladora de los Asuntos Nucleares), había sido destacada tempranamente por L. MARTÍN-RETORTILLO:

«el tratarse de un órgano administrativo dotado de personalidad jurídica, el estar situado fuera de la línea departamental que es común, en general, a los órganos administrativos, el tener una estructura colegiada, el abarcar con afán de generalidad lo referente a esta materia concreta, sus mismas posibilidades reglamentarias, el conjuntar las funciones de tipo ejecutivo con las consultivas y de control, etc., son todos ellos elementos muy sugestivos que van a ser adoptados, si no con carácter de generalidad, sí al menos parcialmente, por muchos otros sistemas a la hora de regular el organismo *ad hoc*, a quien encomendar la responsabilidad de la política nuclear» (9).

Unos cuantos años después de escribirse el párrafo transcrito, aprobada ya la Constitución de 1978, nuestro Congreso de los Diputados, en las Resoluciones sobre el Plan Energético Nacional de 1979, instó al Gobierno el envío del proyecto de Ley de creación del Consejo de Seguridad Nuclear. Consejo al que habrían de encomendarse las misiones de evaluar y controlar el diseño, la construcción y el funcionamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas; funciones segregadas a tal fin de la Junta de Energía Nuclear, que habría de transformarse.

Muy conscientemente, como decía antes, la Cámara, coincidiendo las posiciones de los distintos grupos políticos, se planteó la creación de una Administración independiente. El Consejo de Seguridad Nuclear —decían las Resoluciones del Congreso de 27 y 28 de julio de 1979— se configurará «como organismo independiente de la Administración Central del Estado» (cabe suponer que tanto de la Administración Central como de la Periférica). Su composición incluiría exclusivamente miembros «cuya independencia y objetividad de juicio deberá estar suficientemente garantizada», para lo que se proponía que los nombramientos realizados por el Gobierno pudieran ser vetados por el propio Congreso. Un Consejo de Seguridad Nuclear que, además, debería contar con los medios económicos necesarios para cumplir con su misión, al margen así de las dependencias gubernamentales (10).

(9) L. MARTÍN-RETORTILLO, *Energía nuclear y Derecho*, cit., pág. 67.

(10) Las Resoluciones del Congreso de los Diputados sobre el Plan Energético Nacional se encuentran en «BOCD», serie G, núm. I-II, de 3 de agosto de 1979, págs. 43-44 para lo relativo a energía nuclear.

El proyecto de Ley sería congruente con esos puntos de partida. No se olvide que en aquella época el Gobierno debía contar con la colaboración, o al menos con la no oposición, de diversos grupos parlamentarios. Dato que, por cierto, puede ayudar a comprender las razones de la creación en 1980 de tres de los cuatro ejemplos de Administraciones independientes de nuevo cuño que suelen citarse en nuestra experiencia: junto con el Consejo de Seguridad Nuclear, Radiotelevisión Española (Ley de 10 de enero de 1980) y el Banco de España (Ley de 21 de junio de 1980); el cuarto ejemplo es la Comisión Nacional del Mercado de Valores (Ley de 28 de julio de 1988).

Por último, conviene informar de que, a lo largo de la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley del Consejo de Seguridad Nuclear, los elementos configuradores de su independencia fueron acentuados por la introducción de diversas enmiendas, cuya aceptación, dicho sea también incidentalmente, ayuda a comprender el contexto político aludido (11).

En definitiva, la fórmula del artículo 1.1 de la Ley de 22 de abril de 1980 fue introducida a sabiendas de su significado, con la voluntad manifiesta de hacer lo que tal fórmula expresa; esto es, que «se crea el Consejo de Seguridad Nuclear como Ente de Derecho Público, independiente de la Administración Central del Estado».

4. EL ALCANCE DE LA INDEPENDENCIA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR

Interesa ahora examinar el alcance de esa independencia del Consejo de Seguridad Nuclear predicada por el artículo 1 de la Ley, estudiar cuáles son las garantías arbitradas para hacerla efectiva. A tal fin, trataré de los elementos normativo, personal, fun-

(11) La tramitación parlamentaria del proyecto de Ley del Consejo de Seguridad Nuclear puede seguirse en «BOCD», serie A, núm. 91, desde 30 de octubre de 1979 (publicación del proyecto) hasta 29 de abril de 1980 (publicación de la aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados). Los debates correspondientes a esa fase parlamentaria —suficientemente jugosos como para merecer un estudio reposado— están en «DSCD», núms. 58, 59 y 61 (sesiones plenarios de 27 y 28 de diciembre de 1979 y 12 de febrero de 1980) y núm. 79 (sesión de 10 de abril de 1980). El paso del proyecto por el Senado habrá de seguirse en «BOS», serie II, núm. 67, desde 22 de febrero de 1980 (publicación del texto remitido por el Congreso) hasta 14 de marzo de 1980 (publicación de las enmiendas aprobadas por el Senado). Para los debates senatoriales —igualmente instructivos—, «DSS», núms. 46 y 47 (sesiones plenarios de 11 y 12 de marzo de 1980).

cional, financiero y relacional en las correspondientes regulaciones.

El elemento normativo del Consejo hace referencia al régimen jurídico que le es aplicable, examinado bajo la óptica de las garantías de independencia frente al Gobierno, esto es, del grado de control que sobre tal régimen pueda ejercer el propio Consejo. El análisis del elemento personal trata de establecer también el alcance de la independencia del Consejo en lo relativo a sus miembros y al personal técnico y burocrático. El elemento funcional designa el alcance de las funciones materiales que se encomiendan al Consejo. En cuarto lugar, el elemento financiero pretende determinar las garantías económicas para el desenvolvimiento de las funciones atribuidas al Consejo. Por último, el elemento relacional incluye la identificación y valoración de las específicas previsiones normativas sobre las relaciones del Consejo con otras Administraciones (singularmente con la Administración del Estado y con las Administraciones Autonómicas) o con otros Poderes Públicos (Congreso de los Diputados).

A) *Elemento normativo*

El sistema de fuentes del Derecho aplicable al Consejo de Seguridad Nuclear se caracteriza por la singularidad y por la existencia de una cierta capacidad autonormativa, aspectos que conectan con la cláusula de independencia.

La singularidad del sistema de fuentes relativo a la organización y actividad del Consejo no es, ciertamente, completa, puesto que, primero, por vía de supletoriedad cabe acudir a legislaciones comunes o generales y, segundo, conforme al principio de ley posterior, caben derogaciones en ese sistema de fuentes. Sin embargo, las reglas establecidas al respecto, ya en la propia Ley de creación, denotan el intento de agotar en las regulaciones específicamente referidas al Consejo de Seguridad Nuclear sus necesidades de régimen jurídico singular.

En tal sentido, el artículo 1.2 de la Ley de 22 de abril de 1980 excluye la aplicabilidad al Consejo de la Ley de Entidades Estatales Autónomas que, como es conocido, contiene el régimen general de las Administraciones institucionales en nuestro Ordenamiento jurídico.

a) Junto a ello, el artículo 1.1 de la propia Ley de 1980 prevé la aprobación de un Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear, en el que se contengan todas las cuestiones precisadas de un régimen específico.

En la regulación de la Ley de 1980 sobre el Estatuto se manifiesta la relativa capacidad de autonormación del Consejo, ya que se atribuye a éste un cierto poder estatutario, por supuesto dentro del respeto a la propia Ley del Consejo de Seguridad Nuclear (y a otras que sean aplicables, habría que añadir). La cláusula final del artículo 1.1 de la Ley presenta en tal sentido rasgos notables, en comparación con los regímenes típicos de las Administraciones institucionales, pues dice que el Consejo de Seguridad Nuclear:

«se registrará por un Estatuto propio elaborado por el Consejo y aprobado por el Gobierno, de cuyo texto dará traslado a las Comisiones de Industria y Comercio de ambas Cámaras antes de su publicación».

Es manifiesto el intento de garantizar la independencia del Consejo frente a un inadecuado desarrollo reglamentario. De manera que la propia Ley se preocupa de introducir tres factores condicionantes del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno: primero, concentra en una sola norma reglamentaria (el Estatuto) el régimen jurídico específico del Consejo (al margen o además de la Ley reguladora, claro está); segundo, atribuye la competencia de elaboración de la norma reglamentaria en cuestión al propio Consejo; tercero, establece una forma de control parlamentario del Estatuto aprobado por el Gobierno. Son tres aspectos de indudable relevancia para comprender la posición independiente del Consejo de Seguridad Nuclear; por ello, conviene que tratemos de precisar su alcance.

1.º) La exclusividad del Estatuto para establecer, de conformidad con la Ley reguladora, las peculiaridades del régimen jurídico del Consejo, debe ponerse en relación con los otros dos elementos que completan la garantía de un cierto poder estatutario del propio Consejo. De esta forma, se explicará la exclusividad reguladora del Estatuto por la existencia de un procedimiento especial para su aprobación, derivado de la competencia de elaboración de la norma correspondiente al Consejo, y por la existencia

de una vía formalizada de conocimiento parlamentario del Estatuto antes de su publicación.

Habida cuenta de lo anterior, parece que la nota de exclusividad debe tener el significado no de impedir una regulación fragmentaria de las especialidades del régimen jurídico del Consejo de Seguridad Nuclear —cuestión ésta que atañe más bien a valoraciones de oportunidad y de calidad técnica de la norma, ajenas a la garantía de independencia del ente—, sino de prohibir toda regulación que no haya seguido el procedimiento indicado (la intervención del propio Consejo de Seguridad Nuclear). Más difícil resulta, como veremos, en el plano de la validez de las normas, obtener consecuencias jurídicas de la eventual inobservancia del trámite de remisión a las Cámaras del texto estatutario; trámite que, sin embargo, no por ello carece de trascendencia.

La afirmación de la exclusividad reguladora del Estatuto del Consejo requiere algunas precisiones:

— El ámbito estatutario protegido sólo comprende las cuestiones relativas a la organización y funciones del Consejo. No abarca el desarrollo de los mecanismos de la intervención pública en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, salvo el necesario respeto a las funciones encomendadas al Consejo por su Ley reguladora.

Esta precisión puede explicar la regla, en otro caso ilegal, del artículo 2.1 del mismo Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear (aprobado por Real Decreto 1157/1982, de 30 de abril, con una modificación de su art. 41 aprobada por Real Decreto 643/1989, de 2 de junio), conforme a la cual éste «se regirá por su Ley constitutiva, por el presente Estatuto y por cuantas disposiciones específicamente se le destinen». Disposiciones específicas distintas del Estatuto que debe entenderse, por tanto, son únicamente las referidas al ámbito material de actuación del Consejo —las «reglamentaciones en materia de seguridad nuclear y protección radiológica» que cita el art. 2.a) de la Ley de 1980, facultando al Consejo para proponer al Gobierno su aprobación o revisión—, pues de otro modo, si se incluyeran disposiciones organizativas, quedaría eliminada la relativa garantía estatutaria que pretende establecer el artículo 1.1 de la Ley de creación del Consejo.

— En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el ámbito del Estatuto puede estar condicionado en determinadas materias por la misma Ley reguladora del Consejo de Seguridad Nuclear.

El caso más claro de ese fenómeno, que evita además toda discusión acerca de su inclusión o no en la garantía estatutaria, es el relativo a la regulación de la Tasa de Servicios Prestados por el Consejo de Seguridad Nuclear. Así, el artículo 12 de la Ley, tras establecer las características esenciales del tributo, autoriza expresamente al Gobierno «para dictar las disposiciones en desarrollo del presente artículo» (art. 12.9).

— Por último, aunque sea evidente, conviene recordar que la relativa garantía estatutaria del Consejo de Seguridad Nuclear es una garantía de origen y configuración legal. Lo cual significa que puede ser alterada por Leyes posteriores que total o parcialmente incidan en su ámbito.

2.º) Junto a la exclusividad reguladora del Estatuto, otro factor condicionante del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno en esta materia deriva de la atribución al Consejo de Seguridad Nuclear de la competencia de elaboración de su Estatuto: «Estatuto propio —dice el artículo 1.1 de la Ley—, elaborado por el Consejo y aprobado por el Gobierno.» ¿Cuál es el alcance de esa competencia del Consejo? ¿Dispone el Gobierno de potestad plena para modificar el Estatuto elaborado por el Consejo? ¿Ejercerá acaso el Gobierno un simple control de legalidad sobre el Estatuto?

La respuesta a esos interrogantes debe tratar de compaginar la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno por el artículo 97 de la Constitución (aunque «de acuerdo... con las leyes») con la relativa potestad estatutaria confiada al Consejo de Seguridad Nuclear por el artículo 1.1 de su Ley de creación.

Cualquier intento de limitar, sin específica cobertura constitucional, la genérica potestad reglamentaria del Gobierno a un control de mera legalidad de la norma debe ser excluido. La potestad reglamentaria se ejerce plenamente por el Gobierno, comprendiendo valoraciones de oportunidad política y técnica, dentro del necesario respeto a la legalidad.

Sin embargo, no por ello debe quedar reducida a la nada la competencia de elaboración de su Estatuto por el Consejo de

Seguridad Nuclear. Esa competencia tiene un significado procedimental, es un requisito establecido por la Ley para el desenvolvimiento de la potestad reglamentaria en este ámbito: sin «elaboración» por el Consejo, el Gobierno no puede válidamente aprobar el Estatuto, de la misma manera que sin los informes ordenados por el artículo 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo tampoco puede válidamente el Gobierno aprobar cualquier otro Reglamento.

Si la Ley prohíbe al Gobierno aprobar un Estatuto del Consejo no elaborado por éste, quizá quepa concluir que la regla habrá de aplicarse a la totalidad y a cada una de las partes o contenidos del Estatuto.

En definitiva, parece que el Gobierno no podría, sin infringir la legalidad, introducir nuevos contenidos en el Estatuto propuesto por el Consejo de Seguridad Nuclear, a salvo que la propia legalidad imponga las novedades, pues, como antes se indicó, las Leyes posteriores a la reguladora del Consejo han podido modificar aspectos de ésta. Lo que sí puede hacer el Gobierno, según se ha señalado también, es valorar en todos sus aspectos, incluidos los de oportunidad política y técnica, el Estatuto elaborado por el Consejo, aprobándolo total o parcialmente o no aprobándolo.

La práctica seguida en relación con el vigente Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear no parece desmentir la tesis expuesta. Formalmente, el artículo 1 del Real Decreto de 30 de abril de 1982 se limitó a aprobar el Estatuto que figuraba como anejo del mismo. Por su parte, en el preámbulo del Real Decreto de 2 de junio de 1989, que modificó el artículo 41 del Estatuto (ampliando la estructura técnica del Consejo), se dice:

«El Consejo de Seguridad Nuclear, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, y a fin de actualizar en este punto el régimen estatutario, por el que se rige, ha elaborado y remitido al Ministerio de Industria y Energía una nueva redacción del artículo 41 de su Estatuto.»

Debe destacarse, por último, en relación con estas cuestiones, que la postura aquí mantenida sólo parece defendible en el contexto normativo expuesto: esto es, en el ámbito de una Ley que con toda seguridad pretende dotar de garantías de independencia

a una determinada Administración. Fuera de tal contexto, creo que sería impropio apurar interpretaciones literales para condicionar el alcance de la genérica potestad reglamentaria del Gobierno por cláusulas que mecánicamente encomienden a otros órganos la elaboración o la propuesta de Reglamentos que compete aprobar al Gobierno. Ese es el caso, dentro de la propia Ley del Consejo de Seguridad Nuclear, de la función a éste encomendada de «proponer al Gobierno las reglamentaciones necesarias en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, así como las revisiones que considere convenientes» —art. 2.a)—; con toda evidencia, ese precepto legal no condiciona en ningún modo el alcance de la potestad reglamentaria del Gobierno en la materia a que alude.

3.º) Como tercer factor condicionante de la potestad reglamentaria del Gobierno, en relación con el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear, incluye el artículo 1.1 de la Ley de 1980 el traslado del texto de dicho Estatuto aprobado por el Gobierno a las Comisiones de Industria y Comercio del Congreso de los Diputados y del Senado.

Aquí no parece que nos encontremos ante un elemento procedimental que condicione el ejercicio de la potestad reglamentaria, puesto que el Estatuto está ya aprobado cuando debe remitirse a las Cámaras. Tampoco creo que el cumplimiento del trámite merezca la consideración de requisito de eficacia del Estatuto, dado que no se establece un plazo de remisión que permita el examen parlamentario del texto antes de su publicación. Por ello, pienso que el Estatuto entrará en vigor conforme a las reglas normales, una vez publicado, se haya o no enviado con anterioridad a los órganos parlamentarios que cita la Ley del Consejo de Seguridad Nuclear.

Con esta regla lo que se consigue es posibilitar o facilitar el ejercicio por el Parlamento del control político sobre el Gobierno en relación con la independencia querida para el Consejo de Seguridad Nuclear. De tal manera que la observancia o inobservancia de la misma regla, así como las actuaciones emprendidas al respecto por las Cámaras, carecen de consecuencias jurídicas, pero pueden tener consecuencias políticas en el ámbito de los mecanismos de control parlamentario sobre la actuación del Gobierno.

En todo caso, la previsión de una intervención parlamentaria sobre el Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear manifiesta, una vez más, la firme voluntad legal de configurar una Administración independiente amparada por el propio Parlamento.

b) Para terminar el análisis de la garantía de independencia del Consejo, en lo referido al sistema de fuentes aplicable al mismo, conviene volver al punto de partida de este apartado: la singularidad del régimen jurídico aplicable al Consejo de Seguridad Nuclear.

Régimen singular, como señalaba, hasta donde interese, que es básicamente lo organizativo. De ello se ocupan la Ley de 1980 y el Estatuto del Consejo de 1982-1989. En lo demás, aplicación supletoria, como dice el artículo 2.1 del Estatuto, «de los preceptos de la legislación común o especial», esto es, aplicación supletoria de la legislación común a todas las Administraciones Públicas o de la legislación especial por razón de los sectores de intervención pública en los que deba intervenir el Consejo de Seguridad Nuclear. Supletoriedad que no debe, sin embargo, empañar el recto entendimiento del principio de ley posterior, de manera que, insisto una vez más, el régimen directamente aplicable al Consejo puede ser alterado por Leyes posteriores que lo incluyan en su ámbito de aplicación.

El régimen jurídico, singular o común, del Consejo de Seguridad Nuclear es un régimen de Derecho Público, puesto que de una Administración se trata. Sin embargo, el Estatuto de 1982-1989 ha establecido a este respecto una notable excepción, cuya adecuación a la legalidad plantea dudas. Determina el artículo 2.3 del Estatuto:

«En las adquisiciones patrimoniales se regirá por las normas que sean aplicables a las Entidades de Derecho Público a que se refiere el artículo 6.º, apartado *b)*, de la Ley General Presupuestaria.»

Se pretende de esta manera, sin duda, excluir del régimen jurídico-público las adquisiciones patrimoniales que realice el Consejo, puesto que el artículo 6.1.*b)* de la Ley General Presupuestaria se refiere a:

«Las Entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, que por Ley hayan de ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado.»

Ahora bien, el problema que en este punto se suscita es el de si la cláusula de aplicación del Derecho Privado (contenida en términos expresos en el Estatuto del Consejo, norma reglamentaria) respeta la reserva formal de Ley establecida por la Ley General Presupuestaria.

A mi juicio, esa condición necesaria no se cumple, por lo que debe considerarse nulo el artículo 2.3 del Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear. Razones:

— La Ley del Consejo no contiene una cláusula expresa, similar a la del artículo 2.3 del Estatuto, que haya podido cumplir la reserva de Ley establecida por el artículo 6.1.b) de la Ley General Presupuestaria.

— Tampoco se encuentra en la Ley de 1980 ningún contenido que implícitamente permita considerar cumplida la reserva formal de Ley. En concreto, la no aplicación al Consejo de la Ley de Entidades Estatales Autónomas (art. 1.2 Ley de 1980) resultaría claramente insuficiente para obtener la consecuencia de que implícitamente se está permitiendo la no aplicación del Derecho Público a un ente que explícitamente ha merecido la calificación de «Ente de Derecho Público».

— El Estatuto del Consejo de Seguridad Nuclear, por más especialidades procedimentales y de otro tipo que presente, es una norma reglamentaria, subordinada, en lo que ahora interesa, a todas las Leyes anteriores a la propia Ley reguladora del Consejo que ésta no hubiera derogado. En tal sentido, la remisión de la Ley de 1980 al Estatuto, para establecer el régimen del Consejo, no conlleva ninguna elevación del rango reglamentario correspondiente.

— Las anteriores razones formales son importantes y suficientes para extraer la consecuencia expuesta. No obstante, conviene añadir que las delicadas funciones que ejerce el Consejo, en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, pueden hacer aconsejable la aplicación a todas sus actividades del Derecho Administrativo.

B) *Elemento personal*

Las mayores garantías de independencia del Consejo de Seguridad Nuclear se han buscado en todo lo relacionado con el elemento personal, incluyendo tanto a los miembros del Consejo como al personal técnico y burocrático.

a) La composición del Consejo es reducida: Presidente y cuatro Consejeros, más el Secretario General, que actúa en las reuniones del Consejo con voz, pero sin voto (art. 4 Ley 1980). Número pequeño, que permite afinar los procedimientos de designación para encontrar a las personas adecuadas, conforme a un régimen que en nada se asemeja al que es usual en las Administraciones institucionales.

— La *auctoritas* profesional y personal del Presidente y los Consejeros constituye un requisito para su nombramiento, establecido en la propia Ley reguladora (art. 5.1):

«El Presidente y Consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear serán designados entre personas de *conocida solvencia* dentro de las especialidades de seguridad nuclear, tecnología, protección radiológica y del medio ambiente, medicina, legislación o cualquier otra conexas con las anteriores, así como en energía en general o seguridad industrial, valorándose especialmente su *independencia y objetividad de criterio*.»

El precepto no reserva los puestos a una determinada profesión, pues, con excepción quizá de las Humanidades, permite incluir en su ámbito a todos los profesionales. Profesionales solventes, independientes y con objetividad de criterio.

— No sería muy difícil, en la práctica, relajar el alcance de la anterior cláusula de solvencia. No obstante, debe tenerse presente que la Ley del Consejo ha rodeado los correspondientes nombramientos de importantes garantías procedimentales, que pretenden evitar justamente esa relajación de exigencias.

Los nombramientos del Presidente y los Consejeros competen al Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria, Comercio y Turismo, previa comunicación al Congreso de los Diputados, cuya Comisión de Industria dispone del plazo de un mes para ejercer, por mayoría de tres quintos, el derecho de veto (art. 5.2 Ley 1980).

La posibilidad de que el órgano parlamentario vete a un candidato gubernamental, aunque en la realidad resulte de difícil aplicación por la mayoría exigida, es una novedad de bulto y una garantía de independencia evidente, cuya trascendencia conviene retener. La simple necesidad de comunicar al Congreso los candidatos, con carácter previo al nombramiento, contribuye a reforzar la garantía de independencia.

— El cuadro de garantías referido a los miembros del Consejo (salvo el Secretario General) se completa con un régimen personal que pretende asegurar la objetividad de los mismos. Cuatro son, al menos, los instrumentos establecidos a tal fin en la Ley reguladora del Consejo de Seguridad Nuclear.

Primero, la fijación de un período de permanencia en el cargo de seis años, cuyo agotamiento no impide nuevos nombramientos, conforme al procedimiento antes descrito, en favor de la misma persona (art. 5.2 Ley de 1980). Se trata de un período amplio, suficiente para desarrollar una labor de gestión conforme a criterios eventualmente novedosos, que, además, al no coincidir con el tiempo de duración general del mandato de los Diputados y, por tanto, del Gobierno (cuatro años, art. 68.3 de la Constitución), introduce un importante factor de independencia para los miembros del Consejo.

Segundo, las causas de cese del Presidente y los Consejeros son taxativas: edad, finalización del período para el que fueron designados, petición propia, situación de incompatibilidad y decisión del Gobierno condicionada por criterios de fondo y de procedimiento (art. 7 Ley de 1980). El Gobierno sólo puede, así, producir el cese por ciertos motivos («cuando se les considere incapacitados para el ejercicio de sus funciones o por dejar de atender con diligencia los deberes de su cargo») y con arreglo al mismo trámite establecido para el nombramiento, o sea, previa comunicación al Congreso, con posibilidad de que la decisión gubernamental de cese sea vetada en el plazo de un mes.

Tercero, la incompatibilidad absoluta «con cualquier otro cargo o función, retribuida o no, percibiendo exclusivamente, por toda la duración de su mandato o cargo, la retribución que se fije en atención a la importancia de su función» (art. 6 Ley de 1980).

Cuarto, como contrapartida de la incompatibilidad absoluta, la propia Ley establece un principio de retribuciones adecuadas (en el art. 6 transcrito), que el Estatuto ha concretado en el caso del Presidente del Consejo, equiparando sus emolumentos a los de Ministro (art. 36 Estatuto de 1982-1989).

b) Las garantías de independencia alcanzan a la misma estructura burocrática y técnica del Consejo. Así, los nombramientos del Secretario General (a quien corresponde asistir al Consejo y de quien dependen los restantes órganos, art. 4.3 Ley de 1980) y del Director Técnico (que prepara las resoluciones del Consejo en el ejercicio de las funciones de seguridad nuclear y protección radiactiva, art. 41.2 Estatuto de 1982-1989) corresponden al Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria, pero previo informe favorable del propio Consejo de Seguridad Nuclear; informe favorable que también es necesario para los ceses del Secretario y del Director por decisión gubernamental (art. 42 Estatuto). Los Subdirectores se nombran directamente por el Consejo (art. 43 Estatuto). Todos estos cargos disfrutan, además, de niveles retributivos fijados normativamente por equiparación con cargos de la Administración del Estado (el Secretario General se equipara a Subsecretario, art. 40 Estatuto; el Director Técnico a Director General, art. 41.1 Estatuto; los Subdirectores a Subdirectores Generales, art. 41.5 Estatuto).

Por último, la Ley reguladora de 1980 estableció un Cuerpo de funcionarios propio del Consejo (art. 8), el Cuerpo Especial de Seguridad Nuclear y Protección Radiológica, compuesto por una Escala Superior y otra Técnica (arts. 50 y ss. Estatuto 1982-1989). Esta fue una novedad introducida durante la tramitación parlamentaria de la Ley, pues el proyecto del Gobierno proponía que el Consejo utilizara para sus labores técnicas al personal de la Junta de Energía Nuclear (no obstante, la disposición transitoria tercera de la Ley de 1980 posibilita la integración de funcionarios de la Junta en el Cuerpo Especial del Consejo).

C) *Elemento funcional*

La independencia del Consejo de Seguridad Nuclear se obtiene también por medio del cuadro de funciones encomendadas al mismo.

En tal sentido, el Consejo disfruta de una reserva legal de funciones que no puede ser alterada sino mediante Ley. Concretamente, el artículo 1.1 de la Ley de 1980 dispone que el Consejo es el «*único* organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica».

La cláusula anterior plantea dos problemas. Uno, referido a la identificación de la materia denominada seguridad nuclear y protección radiológica. Otro, relativo al alcance de las funciones que corresponden al Consejo sobre tal materia.

a) La identificación de la materia «seguridad nuclear y protección radiológica» requiere, así, analizar, dentro del Ordenamiento jurídico español, el sector normativo nuclear, integrado por el conjunto de normas que dominan las Leyes de Energía Nuclear de 1964 y del propio Consejo de Seguridad Nuclear de 1980, objeto de diversos desarrollos reglamentarios (12).

Una de las grandes finalidades de ese sector normativo consiste en garantizar la seguridad de todo tipo de instalaciones y actividades nucleares y radiactivas (conceptos objeto, junto con otros, de exhaustivas definiciones legales). Así lo expresa el artículo 1.b) de la Ley de Energía Nuclear, cuando establece como objeto de la misma:

«Proteger vidas, salud y haciendas contra los peligros derivados de la energía nuclear y de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes.»

Hay una inicial y clara postura normativa sobre la peligrosidad y nocividad de las actividades implicadas, lo que determina un complejo sistema de intervenciones administrativas y reglas de

(12) Un estudio doctrinal, un tanto asistemático, sobre la Ley de Energía Nuclear, acompañado de mucho material de Derecho comparado y Derecho internacional, es el de Alfonso de los Santos Lasurtegui, *Problemas jurídicos de la energía nuclear*, Madrid, Junta de Energía Nuclear, 1964.

comportamiento. El sistema normativo en materia de seguridad nuclear y protección radiológica está, en efecto, compuesto por potestades administrativas de control, investigación y sanción y por obligaciones de los titulares de las explotaciones o del personal que interviene en su manipulación. Las regulaciones entremezclan ambos aspectos, como es normal, pero, no obstante, cabe clasificar las reglas integrantes del sistema de seguridad nuclear y radiológica en función del aspecto dominante: las potestades administrativas o las obligaciones del explotador y del manipulador.

La seguridad de las instalaciones nucleares y radiactivas se garantiza, pues, por el Ordenamiento a través, en primer lugar, de un amplio catálogo de potestades administrativas, sin perjuicio de la existencia de las obligaciones impuestas a tal fin a los particulares afectados. Las más características de esas potestades son las de tipo autorizatorio, referidas a las instalaciones (su proyección, construcción y funcionamiento), a las actividades (transporte, almacenamiento) o al personal que ha de manipularlas, las facultades de inspección y los poderes sancionadores, objeto todos ellos de regulación detallada en el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (Decreto 2869/1972, de 21 de julio).

En segundo término, el objetivo indicado se obtiene mediante una serie de obligaciones de los explotadores y manipuladores, sin perjuicio de que, como se ha indicado, incidan potestades administrativas para la exacta definición de tales obligaciones. Característico resulta en tal sentido el establecimiento de un régimen especial de responsabilidad civil.

La responsabilidad civil derivada de daños nucleares se rige por lo establecido en el Convenio de París de 29 de julio de 1960 (ratificado por España el 10 de octubre de 1961, «BOE» de 2 de febrero de 1967), los artículos 45 y siguientes de la Ley de Energía Nuclear y el Reglamento sobre Cobertura de Riesgos Nucleares (Decreto 2177/1967, de 22 de julio). De acuerdo con esas normas, la atribución de responsabilidad al explotador sigue un criterio objetivo, pero la cuantía de las indemnizaciones se encuentra limitada y los riesgos deben estar cubiertos por vías de aseguramiento (13).

(13) Para un estudio doctrinal en la materia, Isabel TÓCINO BISCAROLASAGA, *Riesgo y daño nuclear de las centrales nucleares*, Madrid, Junta de Energía Nuclear, 1975.

Las restantes obligaciones del explotador de las instalaciones nucleares y radiactivas (a cargo, en su caso, del personal que el explotador emplee con la debida licencia) se detallan en tres Reglamentos: con respecto a la manipulación, en el citado Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas de 1972; en relación con la protección de los profesionales y el público, en el Reglamento de Protección Sanitaria contra Radiaciones Ionizantes (Real Decreto 2519/1982, de 12 de agosto, modificado por Real Decreto 1753/1987, de 25 de noviembre); por último, una sensible laguna en la materia se ha colmado con el Reglamento sobre Medidas Fundamentales de Protección Radiológica de las Personas Sometidas a Exámenes y Tratamientos Médicos (Real Decreto 1323/1990, de 14 de septiembre, en ejecución de la Directiva 84/466/EURATOM y conectando con la Ley General de Sanidad de 1986).

b) El alcance de las funciones del Consejo sobre esa materia de seguridad nuclear y protección radiológica se encuentra establecido en el artículo 2 de su Ley reguladora y en los artículos 5 y siguientes del Estatuto de 1982-1989.

En tal sentido, se ha logrado un notable avance con respecto a la situación anterior. Hasta la creación del Consejo, era la Junta de Energía Nuclear quien asumía las funciones de control en la materia, además de las relativas a la promoción del uso de la energía nuclear, de donde derivaban serios inconvenientes. La Junta de Energía Nuclear se ha reestructurado como Centro de Investigaciones Energéticas, Medio Ambientales y Tecnológicas (disp. final segunda Ley del Consejo de Seguridad Nuclear, y arts. 13 y ss., Ley de Investigación Científica y Técnica, de 14 de abril de 1986), organismo que asume las funciones de investigación y de almacenamiento de residuos radiactivos. De los aspectos industriales de la energía nuclear se ha hecho cargo definitivamente ENUSA, empresa nacional creada en 1972 y beneficiada, desde el año 1979, de un proceso de transferencia de funciones desempeñadas antes por la Junta de Energía Nuclear (14).

Sin embargo, conviene tener en cuenta que las funciones asumidas por el Consejo no suponen el completo dominio de la seguridad nuclear y la protección radiológica, puesto que la cláu-

(14) Sobre ENUSA, véase Ramón MARTÍN MATEO, *Nuevo Derecho Energético*, Madrid, IEAL, 1982, págs. 344 y ss.

sula general del artículo 1.1 de la Ley reguladora de 1980, que identifica al Consejo como «*único* organismo competente» en la materia, debe ser completada con la definición de las concretas funciones contenida en el artículo 2 de la misma Ley.

Atendiendo a esa fijación legal del alcance de las funciones del Consejo, resulta que la capacidad resolutoria (de autorizaciones, de sanciones) corresponde, por lo general, a la Administración del Estado (Ministerio de Industria o Consejo de Ministros), salvo algún supuesto, como el otorgamiento de licencias al personal de instalaciones nucleares y radiactivas o la suspensión del funcionamiento de tales instalaciones por razones de seguridad. Capacidad resolutoria de la Administración del Estado que conecta con las potestades de reglamentación general de la materia correspondientes al Estado, puesto que, según se ha expuesto antes, las facultades de autonormación del Consejo sólo alcanzan a los aspectos organizativos.

Ahora bien, aun sin disponer del completo dominio sobre la materia de seguridad nuclear y protección radiológica, el Consejo de Seguridad Nuclear merece la calificación de órgano de control en la materia, dado que sus informes, en relación con las distintas potestades administrativas de control sobre instalaciones, transporte, fabricación, etc., son preceptivos y, «además, vinculantes cuando tengan carácter negativo o denegatorio de una concesión (concesión de la autorización) y asimismo en cuanto a las condiciones que establezcan, caso de ser positivos» —art. 2.b) Ley de 1980—.

Por otra parte, la caracterización como órgano de control puede deducirse también del otorgamiento al Consejo de amplias potestades de inspección de las instalaciones nucleares y radiactivas durante su funcionamiento, con posibilidad incluso, según se ha dicho, de suspensión de actividades por razones de seguridad —art. 2.d) Ley de 1980—.

D) *Elemento financiero*

La garantía de independencia que proporciona el elemento financiero ha sido también tenida en cuenta por la Ley del Consejo de Seguridad Nuclear, a través, al menos, de dos instrumentos.

El primero de tales instrumentos de independencia económica consiste en la creación de la Tasa de Servicios Prestados por el Consejo (art. 10 Ley de 1980, desarrollado por Real Decreto 3229/1982, de 12 de noviembre). Prácticamente todas las actividades que desarrolla el Consejo (estudios, informes, inspecciones, licencias, pruebas...) constituyen el hecho imponible del tributo. Lo cual determina una importante fuente de financiación independiente del Consejo.

El segundo de los mecanismos de independencia financiera deriva de la facultad otorgada al Consejo de elaborar el anteproyecto de su presupuesto anual, que eleva al Gobierno para su integración en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con las reglas contenidas en el artículo 54 de la Ley General Presupuestaria (art. 1.3 Ley Consejo Seguridad Nuclear). La norma fue incluida en la tramitación parlamentaria de la Ley, como reacción frente al contenido del proyecto considerando competencia del Ministerio de Industria la elaboración del anteproyecto de presupuesto del Consejo.

E) Elemento relacional

La naturaleza independiente del Consejo de Seguridad Nuclear tiene, por último, su reflejo en una serie de previsiones normativas acerca de las relaciones que aquél puede mantener con otras Administraciones o Poderes Públicos.

a) Significativas resultan, en tal sentido, las normas del Estatuto de 1982-1989 que se refieren a las relaciones del Consejo con la Administración del Estado. En ellas se establece, por ejemplo, que el Consejo «se relacionará con el Gobierno en el ejercicio de sus funciones y competencias, a través del Ministro cuyo Departamento resulte competente por razón de la materia del asunto de que se trate» (art. 15 Estatuto); lo cual significa que un solo Ministerio (el de Industria en nuestro caso) no monopoliza la dirección de las relaciones con la Administración del Estado, como suele ser normal en la actividad de las Administraciones institucionales.

Otra regla de parecido significado. La que autoriza al Consejo, cuando lo considere oportuno, a «dirigirse directamente a cuantos

órganos de las Administraciones Públicas estén conociendo... de asuntos en los que le corresponda algún género de intervención» (art. 17 Estatuto). Sin duda, se agiliza así la práctica de las funciones de control del Consejo de Seguridad Nuclear.

Expresamente se capacita incluso al Consejo para desenvolver una cierta capacidad en materia de relaciones internacionales, con facultades de propuesta al Ministerio de Asuntos Exteriores de miembros de las Delegaciones españolas en reuniones internacionales sobre seguridad nuclear y protección radiológica (art. 18 Estatuto), o al Gobierno sobre la celebración de Tratados internacionales (art. 19 Estatuto). Se prevé también que el Consejo «conocerá del Gobierno y asesorará al mismo respecto a la celebración de Tratados con otros Estados u Organizaciones internacionales de carácter intergubernamental relativos a materias en que el Consejo sea competente» (art. 20 Estatuto).

b) Por otra parte, el Consejo puede intervenir en relación con asuntos competencia de las Comunidades Autónomas. Recuérdese que los Estatutos de Autonomía han asumido competencias en materia industrial, aunque con expreso sometimiento a la legislación del Estado sobre energía nuclear —arts. 12.1.2 Estatuto Cataluña; 10.30 Estatuto País Vasco; 36.1.d) Estatuto Aragón...—, de donde se deducen, al menos, competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas, que expresamente ordena respetar la Ley del Consejo de Seguridad Nuclear (art. 3).

Pues bien, en esos supuestos, las competencias autonómicas resultan condicionadas «en los mismos casos y términos» que si se tratara de competencias ejercidas por la Administración del Estado (art. 6 Estatuto de 1982-1989).

Al margen de lo anterior, un aspecto de las posibles relaciones entre el Consejo y las Comunidades Autónomas resulta especialmente llamativo.

En diversos momentos de la tramitación parlamentaria de la Ley del Consejo se planteó la posibilidad de que las Comunidades Autónomas crearan organizaciones propias para ejercer, en relación con sus ámbitos competenciales, las funciones encomendadas al Consejo en el plano estatal. Los Consejos de Seguridad Nuclear autonómicos, se decía.

La Ley no llegó a regular directamente esa posibilidad, pero, en cambio, sí estableció que el Consejo «podrá *encomendar a las*

Comunidades Autónomas el ejercicio de funciones que le estén atribuidas con arreglo a los criterios generales que para su ejercicio el propio Consejo acuerde» (disp. adic. tercera de la Ley de 1980). En ejercicio de esa potestad se celebró, por ejemplo, el Acuerdo entre la Generalidad de Cataluña y el Consejo de Seguridad Nuclear de 15 de junio de 1985, sobre la encomienda de ciertas funciones del segundo a la primera.

Se permiten expresamente, pues, relaciones de envergadura entre el Consejo y las Comunidades Autónomas. Relaciones que merecerían un estudio detenido de sus fundamentos jurídicos, a la vista incluso del conjunto de potestades de supervisión sobre la actividad autonómica que se atribuyen al Consejo (art. 11 Estatuto de 1982-1989).

En una primera aproximación, parece que nos encontramos ante la posibilidad de una ampliación de las funciones de las Comunidades Autónomas que no pasa por el mecanismo de la Ley orgánica (art. 150.2 Constitución). Sin embargo, quizá el fenómeno pueda explicarse si nos encontramos en el ámbito de las competencias subsidiarias del Estado, esto es, en el ámbito de aquellas competencias que las Comunidades Autónomas podían haber asumido en forma completa. Si los Estatutos de Autonomía, en lugar de asumir, pudiendo hacerlo, toda la competencia sobre una materia, asumen la competencia remitiendo a los términos establecidos por la legislación estatal, ¿qué inconveniente habría para que la legislación estatal permitiera encomendar a las Comunidades Autónomas funciones en la materia? ¿No estaríamos ante una vertiente más del principio dispositivo, que preside, junto con otros, la asunción estatutaria de competencias?

En todo caso, al margen de estos problemas, lo que parece claro es que la previsión normativa de esas importantes relaciones del Consejo de Seguridad Nuclear con las Comunidades Autónomas es un dato más que contribuye a configurar su posición independiente.

c) Posición independiente que la Ley reguladora trata también de defender estableciendo mecanismos de relación del Consejo con las Cortes Generales. A tal fin, con periodicidad semestral, el Consejo debe elevar al Congreso de los Diputados y al Senado un informe sobre el desarrollo de sus actividades (arts. 11 Ley de 1980 y 14 Estatuto de 1982-1989).

5. CONSECUENCIAS DE LA INDEPENDENCIA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NUCLEAR

El examen de los diversos elementos que componen el régimen jurídico del Consejo de Seguridad Nuclear permite afirmar que la inicial configuración legal de éste como un ente independiente de la Administración del Estado cuenta con desarrollos y concreciones congruentes en la normativa aplicable.

El Consejo dispone de un relativo poder estatutario en materia organizativa, sus miembros se nombran conforme a criterios de solvencia profesional y personal y disfrutan de una amplia estabilidad, al propio Consejo corresponden significativas parcelas de poder sobre su personal técnico y burocrático, tiene reconocido legalmente un ámbito funcional de actuación, recursos propios con real significado económico y capacidad de participación en las decisiones presupuestarias que le afectan, pudiendo establecer relaciones de supremacía respecto a las Comunidades Autónomas, todo ello bajo el amparo del Parlamento.

Hay garantías de independencia respecto a la Administración del Estado. Eso parece claro, aunque el nivel de independencia resultante no sea completo, dada la incidencia de las potestades correspondientes a dicha Administración del Estado. Así, la aprobación del Estatuto del Consejo, el nombramiento y cese de sus miembros, la reglamentación de los ámbitos materiales de actuación del Consejo, la aprobación del proyecto de presupuesto... son poderes todos atribuidos al Gobierno, aunque sea dentro del respeto a reglas procedimentales y condiciones de fondo relacionadas con las garantías de independencia del propio Consejo.

Hacia qué lado se inclinará la balanza en la realidad es cuestión que no puede ser completamente resuelta en el ámbito jurídico. En principio, los poderes últimos de decisión son del Gobierno, pero no hay duda de que su ejercicio puede ser condicionado por el Consejo de Seguridad Nuclear, dependiendo el resultado y las incidencias de los eventuales pulsos de fuerza, en buena medida, del carácter y temperamento de los protagonistas de la contienda. Lo que sí queda garantizado, al menos, por el régimen jurídico derivado de la Ley y del Estatuto del Consejo es que cualquier enfrentamiento institucional irá reunido de la publicidad y transparencia necesarias para que pueda intervenir la opinión pública.