

# LA REPARICIÓN DEL DEBATE NUCLEAR Y EL DERECHO

## *EL SÍNDROME DE CHINA* (JAMES BRIDGES, 1979)

**René Javier Santamaría Arinas**  
*Universidad de La Rioja*

### 1. INTRODUCCIÓN

Cuando James Bridges ultimaba el guión de *El síndrome de China*, que relata un incidente nuclear sin aparentes consecuencias externas, lo peor estaba por llegar. Meses después del estreno, la realidad superó a la ficción en Harrisburg (Estados Unidos). Ya en 1986, la aplicación civil de la energía atómica<sup>1</sup> mostró todo su espantoso potencial destructor en Tchernobyl (actual Ucrania), con miles de víctimas mortales, millones de personas afectadas y otras terribles consecuencias que aún perduran, como mínimo, en la zona de exclusión declarada en un radio de 30 kilómetros alrededor de la central.

Tras la magnitud de aquella catástrofe, cualquier otro incidente nuclear posterior queda empujado. El último conocido se ha producido en junio de 2007 y ha afectado a la mayor central nuclear del mundo. Está en Japón, se llama Kashiwazaki-Kariwa y sufrió las consecuencias de un sismo que causó «63 fallos de funcionamiento» y fugas radiactivas que obligaron a cerrar cautelarmente sus siete reactores durante varios meses de «cuarentena». La prensa de esos días aprovechaba para recordar que, con anterioridad, el accidente de 1999 en la central también japonesa de Tokaimura había causado la muerte de dos personas.

Desde Tchernobyl, y hasta hace muy poco tiempo la nuclear se consideraba una fuente de energía en franca regresión por no decir condenada a la desaparición.

---

1. Marginamos aquí referencias a sus usos militares. Al respecto, Castejón (2006b).

ción. Pero hoy es ya relativamente frecuente escuchar voces que, paradójicamente, invocan la nueva coyuntura del cambio climático para relanzar un debate que parecía superado. En esta colaboración, enriquecida por las aportaciones registradas en el coloquio que siguió a la proyección de la película, nos proponemos repasar brevemente los términos de ese debate y sus principales implicaciones para el Derecho español.

## 2. CLAVES DEL DEBATE NUCLEAR

### 2.1. BREVE APROXIMACIÓN A LA REALIDAD NUCLEAR

Hoy existen en el mundo 435 centrales nucleares. Sólo 2 de ellas están en África pero hay 110 en Asia, 127 en América y 196 en Europa. En realidad, únicamente 31 países disponen de instalaciones de este tipo. Estados Unidos lidera este ránking con 103, seguida por Francia (59), Japón (55), Rusia (31) y Corea del Sur (20). Por detrás de este grupo de cabeza figuran Reino Unido (19), Canadá (18), Alemania (17), India (16), Ucrania (15) y Suecia y China (con 10 cada una). No está de más consignar que 12 estados miembros de la Unión Europea carecen de esta fuente de energía.

En España existen en la actualidad unas quinientas instalaciones radiactivas de diferentes tipos. Agotadas las minas de uranio de Andújar (Jaén) y La Haba (Badajoz), dentro de ellas se incluyen una fábrica de combustible nuclear de ENUSA (Juzbado, Salamanca) y siete centrales nucleares con nueve reactores que al parecer generan un cuarto de la energía eléctrica de producción nacional.

La primera central española (José Cabrera, en Zorita, Guadalajara) data de 1968. En 1970 entró en funcionamiento la de Santa María de Garoña (Burgos). Después de Harrisburg se pusieron en marcha las plantas de Almaraz (Cáceres, 1980), Ascó (Tarragona, 1982) y Cofrentes (Valencia, 1984). Las últimas centrales autorizadas fueron las de Trillo (Guadalajara) y Vandellós II (Tarragona), en 1987. En 1994 se estableció la «moratoria nuclear», sobre la que luego volveremos.

Entre 1998 y 2003 se ha desmantelado una central (Vandellós I, clausurada a raíz de un accidente) que ha costado 94,6 millones de euros. El programa electoral con el que el PSOE llegó al Gobierno en el año 2004 prometía el cierre escalonado de las centrales nucleares españolas a medida que fueran agotando su vida útil. Sin responder a ese impulso, desde el año 2006 Zorita está en proceso de desmantelamiento con un presupuesto de 117 millones de euros. En 2009 vence el plazo de la autorización otorgada a Garoña. En 2010, los de las correspondientes a Almaraz I y II y Trillo. El resto, Ascó I y II y Cofrentes, caducan en 2011.

A todo ello hay que añadir que existe un único centro de almacenamiento de residuos radiactivos que está ubicado en El Cabril (Córdoba) y empezó a funcionar

en el año 1985<sup>2</sup>. Tiene capacidad para acoger 2.000 metros cúbicos al año de residuos de baja y media actividad. Para los de alta actividad no existe una instalación centralizada. Dentro de esta última categoría hay que contabilizar los resultantes del reprocesamiento del combustible gastado de las centrales de Garoña y Vandellós I; reprocesamiento que tuvo lugar en el Reino Unido y Francia pero cuyo remanente ha de retornar a España en un plazo que está a punto de vencer.

## 2.2. LOS TÉRMINOS DE LA POLÉMICA

Al igual que en el resto de los países ricos, en España el debate nuclear es un debate esencialmente político. En él se disputan el protagonismo argumentos sociológicos, tecnológicos y económicos que relegan, en el sentido que se verá, las secundarias consideraciones jurídicas. El marco en el que se desenvuelve la polémica es el del nuevo contexto de la política energética derivada de la escalada de precios del petróleo y de los requerimientos del Protocolo de Kyoto; requerimientos, por cierto, revisados durante el año que termina ante las evidencias ya indiscutibles de que el cambio climático proviene de causas antropogénicas.

El debate energético es, por supuesto, extraordinariamente complejo pero, simplificando al máximo, los partidarios de relanzar la energía nuclear tienen a su favor el hecho incontestable de que esta forma de producir electricidad no genera emisiones de gases que puedan alterar la atmósfera. También esgrimen que las centrales nucleares no han supuesto en España daño alguno a personas o ecosistemas<sup>3</sup>. Y ponen especial énfasis en la garantía del suministro puesto que, en su opinión, será difícil que las fuentes renovables cubran toda la demanda de energía. Con todo, son plenamente conscientes de las dificultades que conlleva la construcción de plantas de este tipo. Hablamos de dificultades sociales (pues suscitan el rechazo de la población afectada), financieras (pues requieren afrontar unos 3.000 millones de inversión) y operativas (pues las obras pueden demorarse durante años). Por ello, más que nuevas centrales, lo que reivindican es alargar la vida útil de las existentes y generar un clima de confianza que permita a las grandes compañías del sector rentabilizar sus inversiones (Mota 2007).

Por su parte, los detractores de la energía nuclear se oponen incluso a eso. Y no lo hacen sólo por los riesgos de seguridad que estas centrales entrañan. En ese plano, se sobreentiende que, desde un punto de vista científico, en la actualidad no es posible estimar una dosis por debajo de la cual las radiaciones ionizantes no produzcan efectos patológicos (Cirera, Benach y Rodríguez Farré 2007). Si acaso,

---

2. Lo hizo aún sin disponer de las autorizaciones precisas, como consiguió demostrar la Asociación Ecologista AEDENAT en el proceso que culminó con la STS de 23 de diciembre de 2002.

3. E. González, Presidente del Foro Nuclear, en declaraciones a *Tierra*, Suplemento mensual de *El País*, correspondiente al 18 de agosto de 2007.

ante «paradas no programadas» y otros incidentes por lo general opacos para la opinión pública, la preocupación se agrava por la desconfianza en las tecnologías que todavía sustentan los procesos internos de las viejas centrales españolas, con autorizaciones repetidamente prorrogadas. En fin, una acción testimonial de Greenpeace puso de manifiesto la vulnerabilidad de la central de Almaraz y ha obligado a reforzar los dispositivos de seguridad de todas ellas ante la amenaza de eventuales sabotajes procedentes, incluso, del terrorismo internacional<sup>4</sup>.

### 2.3. EL NUEVO DISCURSO ANTINUCLEAR DE LA SOSTENIBILIDAD

Pero, como queda advertido, el discurso antinuclear de hoy es muy diferente de aquél de los setenta centrado en la gestión de riesgos que muestra nuestra película o posteriores como *Silkwood* (Mike Nichols, 1983, con la genial Meryl Streep como protagonista). Se diría que el movimiento ecologista no ha sentido la necesidad de esforzarse en profundizar en lo obvio. Lo que ha hecho en estos años ha sido completar su oposición con argumentos que enlazan con el nuevo paradigma de la sostenibilidad (Castejón 2006a). Así, la verdadera fuerza de su mensaje reside en que, segura o no, la energía nuclear es incompatible con un modelo de desarrollo sostenible en su triple dimensión económica, social y ambiental (Loperena Rota 2006).

En este panorama, criterios como el ahorro y eficiencia energética han conseguido saltar desde añejos panfletos hasta los más solemnes Diarios Oficiales<sup>5</sup>. Es éste un indicador de que no sólo es relevante cuánta energía somos capaces de producir sino también para qué la necesitamos y cómo la utilizamos (Ormazábal 2007). Así, por ejemplo, si el incremento en la demanda de energía lo genera la automoción, convendremos que ahí lo nuclear tiene poco que decir. Por lo demás, parece que lo que impide el efectivo despliegue de las energías renovables no son problemas tecnológicos insalvables sino más bien los arcanos aparentemente indescifrables del propio mercado energético y de sus mecanismos de formación de precios que, en el caso nuclear, no cubren todos sus verdaderos costes<sup>6</sup>.

---

4. Aspecto éste también presente en los debates que se registran en otros países. Lo corrobora Vera Jurado (2007: 236).

5. Véanse al respecto las normas que recopilan Alenza García y Sarasíbar Iriarte (2007: 1013-1182), a las que han de unirse las referencias que a la eficiencia energética contienen otras más recientes y tan importantes como la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo o el Real Decreto 1369/2007, de 19 de octubre, relativo al establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos que utilizan energía.

6. Una descripción asequible de ese mercado ofrece Salmadol Segura (2006: especialmente 389 y ss.). En cuanto a los mecanismos de formación de precios, véase la reciente STS de 17 de octubre de 2007 que, por lo demás, declara la nulidad del artículo 5 del Real Decreto 1556/2005, por el que se establecía la tarifa eléctrica para 2006, por imputar a ella un coste

Desde el punto de vista estrictamente ambiental hay dos poderosas razones que respaldan la acusación de insostenibilidad. La primera radica en el problema que en sí misma representa la propia generación de residuos radiactivos. Oficialmente se reconoce que los residuos de baja y media actividad «dejan de ser peligrosos para la salud en algunos cientos de años». Los residuos de alta actividad, sin embargo, tardan «varios miles de años en llegar a un nivel no nocivo para la salud» por lo que requieren «instalaciones de almacenamiento geológico profundo» (a más de 500 metros de profundidad). Para los de alta actividad, el VI Plan General de Residuos Radioactivos prevé un almacenamiento temporal centralizado. El proceso de selección del emplazamiento está en manos de una Comisión interministerial<sup>7</sup>. Entre tanto, cada central los mantiene en sus respectivas piscinas de almacenamiento. El resto se «gestionan», en régimen de servicio público, como veremos, por ENRESA. Pero el caso es que, más allá del simple confinamiento, por el momento no existen soluciones técnicas viables que eliminen su característica radiactividad. En consecuencia, contra lo que postula la más clásica acepción del Desarrollo sostenible, estamos legando el problema a las generaciones futuras<sup>8</sup>.

La segunda razón nos sitúa en el ámbito de la escasez de los recursos naturales sobre la que llamó la atención la ya lejana primera crisis del petróleo. Consiste en que ésta también es una forma de energía que consume un recurso natural no renovable con todo lo que eso conlleva en un momento en que ya han surgido incógnitas sobre las reservas de uranio<sup>9</sup>.

### 3. EL PAPEL DEL DERECHO

#### 3.1. EL DERECHO APENAS CONDICIONA LA POLÍTICA NUCLEAR

Nuestras consideraciones sobre el papel que en todo esto juega el Derecho deben abrirse con la advertencia de que, en el plano jurídico, el de sostenibilidad es un «principio» lo que, para entendernos, significa que, por el momento,

---

-relativo a la financiación de planes de ahorro y eficiencia energética- que no está previsto en los elementos tasados en el artículo 17 de la Ley del sector eléctrico.

7. Real Decreto 775/2006, de 23 de junio, por el que se crea la Comisión Interministerial para el establecimiento de los criterios que deberá cumplir el emplazamiento del almacén temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad y de su centro tecnológico asociado.

8. Esto es algo que no consigue rebatir, pese a su optimismo voluntarista, el trabajo no jurídico de Sánchez Guitián (2006: 684).

9. «Sólo con las 400 (centrales) existentes ya habrá déficit de uranio para 2025» según J. Rifkin, presentado como «economista, experto en medio ambiente y asesor de Zapatero» en entrevista concedida a *El País* correspondiente al 2 de diciembre de 2007.

no es un imperativo categórico. Así, aún reconociendo la dependencia en esta materia del Derecho español respecto del internacional, sobre el que volveremos, debe quedar claro desde el primer momento que el Derecho actual no impone ninguna de las opciones en liza. Por eso decimos que la decisión es política y que, frente a ella, el Derecho juega un papel secundario y, además, como se verá más adelante, instrumental.

A lo sumo, a escala interna la Constitución ofrece cauces para la adopción de ese tipo de decisiones en un Estado social y democrático de Derecho. Pero, respetando esas reglas de competencia y procedimiento, los Poderes públicos gozan de entera libertad para configurar la política nuclear que estimen más conveniente en cada momento.

A efectos del reparto constitucional de competencias, lo nuclear se encuadra en la materia «régimen minero y energético». Esto implica que corresponde al Estado fijar sus «bases» (artículo 149.1.25 CE). Pero, en ejercicio de esta potestad reguladora, la normativa básica viene reservando también a la Administración del Estado amplias competencias de mera ejecución en la submateria nuclear. Esta praxis tiene dos consecuencias inmediatas. De un lado, asigna todo el protagonismo al Ministerio competente en materia de energía, relegando al resto de los departamentos y, en particular, al de medio ambiente<sup>10</sup>. De otro, merma obviamente las posibilidades de intervención de las Comunidades Autónomas, pese a lo cual ha sido respaldada por el Tribunal Constitucional<sup>11</sup>. Por su parte, y en cuanto a la Administración local, el Tribunal Supremo viene invalidando declaraciones programáticas de municipios que se autoproclaman «zona no nuclear» o que prohíben el tránsito de residuos radiactivos por su término municipal<sup>12</sup>.

Pues bien; la decisión política de mayor calado tomada por el Estado en ejercicio de sus competencias en esta materia hasta el momento ha sido la denominada «moratoria nuclear». Se adoptó con la aprobación del Plan Energético Nacional de 1984 y supuso la paralización de las obras de construcción de las centrales nucleares de Valdecaballeros (Badajoz), Trillo II y Lemoiz (Vizcaya)<sup>13</sup>. La

---

10. La STS de 13 de marzo de 1985 confirmó que el órgano competente para la aprobación del proyecto de depuración de aguas y seguridad de vertidos de la central nuclear de Ascó era el Ministerio de Industria y Energía.

11. La STC 14/2004, de 12 de febrero, anula un precepto de la Ley de ordenación del territorio de Aragón que pretendía prohibir el almacenamiento de residuos radiactivos no generados en la propia Comunidad Autónoma.

12. STS de 25 de marzo de 1998 (Amurrio, Álava) y STS de 24 de marzo de 1999 (Ferrol, La Coruña).

13. Esta última fue objeto de una durísima campaña de atentados de ETA que no debe hacernos olvidar que también suscitó una fuerte y documentada oposición cívica de la que dan testimonio los informes de la Comisión de Defensa de una Costa Vasca no nuclear. El segundo de ellos fue publicado bajo el título *Euskadi o Lemoiz*, Editorial Lur, Zarauz, 1979.

paralización definitiva llegaría diez años más tarde y se instrumentó jurídicamente mediante la Disposición Adicional Octava de la Ley 40/1994, de ordenación del sistema eléctrico nacional. Para compensar los daños que con ello se causaron a las empresas eléctricas promotoras se creó el Fondo de Titulización de la Moratoria Nuclear, que no saldrá la deuda hasta el año 2020. Actualmente, el régimen de este Fondo hay que encontrarlo en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico (Bacigalu-pu Saggese y Taboada Abadías 2007: 732).

En rigor, en la técnica jurídica empleada en aquel momento subyace materialmente una –eso sí, muy peculiar– expropiación de los derechos previamente otorgados por la propia Administración a las empresas afectadas. El cierre anticipado que algunos reivindicarían constituiría una revocación de las autorizaciones que, de fundarse en nudas razones de oportunidad o conveniencia, habría también que indemnizar. En cambio, la opción política por el cierre escalonado de las centrales nucleares a medida que venza el plazo de los permisos no requeriría idéntico tratamiento jurídico. Sería suficiente con la aplicación ordinaria de las previsiones sobre la eficacia en el tiempo de las autorizaciones en su día otorgadas. Sea como fuere, para finalizar este apartado, baste añadir que en política no hay nada irreversible y que, correlativamente, el Derecho dispone de mecanismos de adaptación muy versátiles.

### 3.2. LA ASUNCIÓN DEL RIESGO NUCLEAR SÍ CONDICIONA AL DERECHO

El Derecho condiciona muy poco las grandes decisiones de política nuclear. Sin embargo, la asunción del riesgo nuclear sí condiciona al Derecho –y, en particular, al Derecho administrativo– de forma relevante y contribuye a explicar algunas de las más significativas transformaciones que éste viene experimentando en los últimos tiempos. Como ha puesto de manifiesto el Profesor Esteve Pardo al analizar las relaciones entre riesgo, técnica y Derecho, muchos de esos cambios confluyen para dar como resultado el hecho de que los poderes públicos se retraen. Se diría que los políticos desconfían de sí mismos y rehuyen responsabilidades que prefieren trasladar a «expertos». Lo hacen mediante técnicas jurídicas diversas como las que se repasan a continuación.

#### 3.2.1. *El ordenamiento nuclear*

La energía nuclear viene siendo objeto de atención para el Derecho al menos desde la década de los cincuenta del pasado siglo tanto a escala internacional como interna. Dependiente de la ONU, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) ha promovido convenios internacionales sobre la materia y convive con otras estructuras que han contribuido a una cierta globalización de este sector del ordenamiento. En el ámbito regional, no hay que olvidar que la EURA-

TOM fue una de las tres comunidades europeas originarias y que desde 1957 viene dictando Reglamentos y Directivas que son de obligado cumplimiento para los Estados miembros<sup>14</sup>.

Esquemáticamente, lo que se espera de este conjunto normativo es una regulación que posibilite el control de las actividades y de los materiales productores de radiaciones ionizantes. Se establecen así reglas de «protección radiológica» que es un concepto que engloba medidas de muy diverso tipo incluyendo las más específicas de «seguridad nuclear»<sup>15</sup>. Como es lógico, de ellas deriva un conjunto de obligaciones que se imponen a todos los sujetos que operan en el sector. Por supuesto, el incumplimiento de estas obligaciones conlleva la exigencia de responsabilidades que, como veremos, pueden ser civiles, administrativas e incluso penales. Pero además se requieren dispositivos de respuesta que limiten los efectos de incidentes nucleares incluso fortuitos sobre las personas, los bienes y el medio ambiente en general (Doménech Pascual 2006).

Estos y otros requerimientos hacen que la ordenación nuclear no pueda concebirse como algo aislado y autosuficiente. Al Legislador corresponde, primordialmente, encauzar la satisfacción de esos fines en el conjunto de cada ordenamiento jurídico y puede hacerlo con opciones diversas de política legislativa. En España, el encaje de esta regulación guarda estrechas conexiones con sectores normativos tan distintos como la minería<sup>16</sup>, el sistema eléctrico<sup>17</sup>, la industria<sup>18</sup>, la protección civil<sup>19</sup>,

---

14. Como más destacables deben citarse el Reglamento (Euratom) n° 1493/1993, del Consejo de la Unión Europea de 8 de junio de 1993, relativo a los traslados de sustancias radiactivas entre los Estados miembros; la Directiva 96/29/EURATOM, de 13 de mayo, relativa a la protección frente a radiaciones ionizantes y la Directiva 2006/117/EURATOM, de 20 de noviembre, sobre la vigilancia y el control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado. Puede verse también la Recomendación 2006/851/EURATOM, de la Comisión de 24 de octubre de 2006, sobre la administración de los recursos financieros destinados a la clausura de instalaciones nucleares y a la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos. En la jurisprudencia de aplicación, STJE de 9 de marzo de 2006 (asunto 65/04), Comisión contra Reino Unido.

15. Más detalles sobre el conjunto del sistema aquí sucintamente descrito ofrece Sanz Larruga (2004).

16. Véase el artículo 1.3 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas.

17. Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de ordenación del sistema eléctrico, modificada, entre otras, por Ley 17/2007, de 4 de julio.

18. Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria.

19. Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio, por el que se aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear. Cabe añadir, a este respecto, que los planes y programas que tengan por objeto «la protección civil en casos de emergencia» quedan excluidos «en todo caso» del ámbito de aplicación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, (participación pública en materia ambiental).

la sanidad<sup>20</sup> o el medio ambiente<sup>21</sup>. Pero todos ellos vienen respetando la excepcionalidad que supone la subsistencia del específico y peculiar ordenamiento nuclear.

En efecto; la norma central en esta materia sigue siendo la preconstitucional Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear (LEN)<sup>22</sup>. Desde su promulgación, esta Ley ha sufrido numerosas derogaciones y alteraciones de carácter parcial operadas principalmente, aunque no sólo, por las sucesivas leyes reguladoras del sector eléctrico dictadas por imperativo comunitario para su liberalización (Ayllón Díaz-González 1999). Vieja es también, aunque al menos ya posterior a la Constitución, la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, modificada igualmente en varias ocasiones, y que se complementa con la Ley 14/1999, de 4 de mayo, de tasas y precios públicos por servicios prestados por el CSN, que tampoco se ha librado de profusas alteraciones<sup>23</sup>. Todo este conjunto normativo se ha visto ampliamente afectado por la reciente Ley 33/2007, de 7 de noviembre, que se denomina de reforma de la Ley 15/1980 pero que, en realidad, modifica también –y mucho– la LEN e incluso la Ley del sector eléctrico. Precisamente por la forma en que se ha efectuado esta última reforma resulta más necesaria que nunca una Ley de nueva planta que no sólo actualice el contenido del sector sino que también precise su posición en el sistema de fuentes para, entre cosas y en aras de la seguridad jurídica, mejorar las condiciones que permitan facilitar su conocimiento y efectiva aplicación.

En todo caso, y como corresponde a disposiciones con rango de Ley, su contenido tiene un carácter muy general que necesita concreciones que han de llegar a través del desarrollo reglamentario. En este plano hay que citar dos prin-

---

20. Había expresas previsiones sobre energía nuclear en los artículos 19 y 27 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre. Pese a sus deficiencias continuamente advertidas, este RAMINP no ha sido expresamente derogado hasta que lo ha hecho la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera que, por lo demás, excluye de su ámbito de aplicación tanto las radiaciones ionizantes como las no ionizantes.

21. Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. Véanse los proyectos sometidos a evaluación de este tipo en el Grupo 3 de su Anexo I y téngase en cuenta que es el único cauce para canalizar la participación ciudadana en los procedimientos de autorización a los que luego nos referiremos según resulta de la interpretación del artículo 3.2.e de 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.

22. Dictada sobre antecedentes que arrancan en 1948 con la regulación de los minerales radiactivos y prosiguen en los cincuenta con la creación y remodelación de la posteriormente suprimida Junta de Energía Nuclear. Sobre aquel contexto, Gómez de Mendoza y otros (2007). Específicamente, Martín-Retortillo Baquer (1964).

23. Como las operadas, sobre todo, por la Ley 30/2005, de 29 de diciembre. Sobre la aplicación de las tasas en ella reguladas, puede verse la STS de 20 de julio de 2001. El CSN, sobre el que luego volveremos, tenía un presupuesto de 48 millones de euros para el año 2004.

cipales normas que cumplen conjuntamente esta misión como son el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, sobre instalaciones nucleares y radiactivas, y el Real Decreto 783/2001, de 6 de julio, sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes.

Pero aun así es posible seguir reprochando al conjunto de la regulación que ofrece un contenido excesivamente formal. De este modo se generan importantes vacíos en cuanto a las prescripciones de fondo que han de respetar los titulares de actividades nucleares. Por esos vacíos penetra con fuerza irresistible el fenómeno de la autorregulación. Es decir; los requisitos sustantivos vienen establecidos no en normas jurídicas sino en meras «normas técnicas» adoptadas por el poder fáctico de los expertos<sup>24</sup>. Todavía haremos alguna aclaración adicional a este respecto.

### 3.2.2. *La Administración nuclear*

Por supuesto, la aplicación de la abigarrada normativa que ha quedado expuesta requiere un intenso grado de intervención de la Administración del Estado. Al margen de las posibilidades de fomento<sup>25</sup>, esta intervención se manifiesta tanto en el campo de la policía administrativa (A) como en el de la prestación de servicios públicos (B).

Desde el punto de vista organizativo, el grueso de estas funciones recae en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que cuenta con una Secretaría General de la Energía y en cuyo seno existe la Dirección General de Política Energética y Minas. Sin embargo, muchas de las atribuciones de la Administración General han sido objeto de descentralización funcional en entes especializados a los que se ha dotado de personalidad jurídica propia. Como veremos a continuación, en materia de policía adquiere protagonismo el Consejo de Seguridad Nuclear mientras que en la prestación de servicios el papel preponderante corresponde a ENRESA.

#### *A) La policía administrativa*

Tradicionalmente se entiende que la policía es la modalidad de intervención que permite a la Administración un control de actividades privadas que pueden afectar a los intereses generales. El control suele tener un componente preventivo que se plasma en el sometimiento de esas actividades a autorización adminis-

---

24. Esteve Pardo (2002).

25. En esta línea puede verse la Resolución de 11 de abril de 2007, del Consejo de Seguridad Nuclear, por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria, para el año 2007, de las ayudas para la realización de actividades de formación, información y divulgación relacionadas con la seguridad nuclear y la protección radiológica (BOE número 106, de 3 de mayo de 2007).

trativa previa. Si la autorización se otorga, surge también un control continuado de las operaciones que se manifiesta en inspecciones para verificar que se cumplen las condiciones de funcionamiento impuestas en la autorización y, en caso contrario, para reprimir eventuales incumplimientos.

A este esquema clásico responden también las previsiones de este sector. Sin perjuicio de cuantos otros permisos sean precisos para atender otros fines de interés general, en él quedan sometidas a autorización previa del Ministerio las actividades relacionadas con el ciclo del combustible nuclear así como las de gestión de residuos radiactivos e incluso otros usos medicinales, industriales o agrarios. Este sistema de autorización sectorial previa permite denegar solicitudes que no cumplan los requisitos establecidos y condicionar el funcionamiento de las actividades que efectivamente se autoricen.

El incumplimiento por los sujetos autorizados de esas condiciones puede dar lugar a la exigencia de tres tipos de responsabilidades. Por lo general, esa conducta estará tipificada como infracción administrativa que, previo el oportuno expediente, la propia Administración del Estado castigará con multas que a veces pueden ir acompañadas de la revocación o suspensión de permisos y otras medidas administrativas<sup>26</sup>. Pero los incumplimientos más graves están tipificados como delito en el Código Penal y, en tal caso, tras el oportuno proceso judicial, será la Jurisdicción de lo criminal la que imponga penas como las de prisión e inhabilitación especial<sup>27</sup>. Finalmente, si se producen daños o perjuicios de carácter patrimonial, surgirá también responsabilidad civil que comportará la obligación de indemnizar a los perjudicados con arreglo a lo que determine, en caso de litigio, la Jurisdicción ordinaria<sup>28</sup>. A este último respecto, existe un régimen especial de responsabilidad civil por daños nucleares que, si bien es de carácter objetivo -y no subjetivo como sucede en el régimen ordinario, que requiere algún grado de culpabilidad- se beneficia de una limitación que socializa los daños a partir de ciertas cuantías. Estas especialidades se mantienen incluso tras la reciente Ley de responsabilidad medioambiental, que expresamente excluye de su ámbito de aplicación los daños nucleares<sup>29</sup>.

---

26. Sobre la imposición de sanciones de este tipo y sus dificultades pueden verse las SSTs de 14 de diciembre de 1996, 8 de enero de 1998 y 10 de diciembre de 1999. Todavía la STC 25/2002, de 11 de febrero, puso de manifiesto las deficiencias del régimen sancionador del sector, que por aquel entonces seguía sin adaptarse a las exigencias del artículo 25 CE.

27. Artículos 341 a 345 del Código Penal.

28. Sobre este particular versó la Tesis Doctoral de quien luego fuera la primera Ministra de Medio Ambiente, Tocino Biscarolasaga (1975).

29. Véase el artículo 3.5.b y el Anexo V de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de responsabilidad medioambiental. La «responsabilidad civil nuclear por daños medio ambientales» se rige por la Disposición Adicional segunda de la LEN, que se ha introducido por la Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley del Sector Eléctrico de 1997.

Pero, como es lógico, los actos administrativos que adopte el Ministerio (denegaciones, autorizaciones, sanciones, etc...) tienen que estar basados en criterios técnicos estrictos y ahí es donde cobra sentido el ya citado Consejo de Seguridad Nuclear. Se creó, como hemos visto, en 1980 y tiene la naturaleza jurídica de «Administración independiente»<sup>30</sup>. Con esa peculiarísima configuración se pretendía lograr la neutralidad política en esta materia que quería rodearse de un halo que preservara el rigor técnico en la toma de este tipo de decisiones. De ahí que los principales rasgos de la proclamada independencia del CSN se encuentren en las reglas para la designación y cese de sus directivos. Así, contra lo que es habitual en otros tipos de organismos públicos, el Gobierno de turno ve limitadas sus facultades de disposición sobre el Presidente y los cuatro miembros que lo componen porque, entre otras cosas, han de ser expertos en la materia y porque su nombramiento y cese anticipado han de ser refrendados por el Congreso con mayorías cualificadas (López Ramón 1991: 575 y ss.).

Las funciones del CSN son muy numerosas y diversas pero, por supuesto, entre ellas destacan las de inspección y control tanto en materia de protección radiológica como de seguridad nuclear. En ejercicio de esas funciones, expresa su parecer mediante informes que, contra lo que es habitual, tienen expresamente reconocido carácter vinculante para los órganos del Ministerio. Por si esto no fuera ya de por sí suficientemente relevante hay que resaltar que desde 1999 también se le ha reconocido la facultad de dictar Instrucciones, Circulares y Guías de Seguridad<sup>31</sup>. Ha de matizarse que las Guías se consideran «recomendatorias» y las Circulares, informativas. Pero a las Instrucciones se les atribuye carácter «vinculante» para sus destinatarios, por lo que cabe entender que en ellas se plasma una auténtica potestad reglamentaria *sui generis*<sup>32</sup>. Este dato nos permite volver a un tema que habíamos dejado apuntado en el apartado anterior.

Como decíamos, el contenido de las leyes y reglamentos del sector es acusadamente formal. Prácticamente se agota en la exigencia de autorizaciones y en reglas de procedimiento. Podemos añadir ahora que no ofrecen suficientes referencias materiales ni parámetros técnicos que el CSN haya de respetar en la elaboración de sus informes. En realidad, la tarea del CSN se basa en pautas internacionalmente aceptadas que constituyen auténticas normas técnicas pero que, en principio, no son normas jurídicas. Es ésta una manifestación de auto-

---

30. Con Estatuto aprobado por Real Decreto 1157/1982, de 30 de abril.

31. Véase el artículo 2.a de la Ley 15/1980 en la redacción que le ha dado la Ley 33/2007, de 7 de noviembre.

32. En su elaboración, «se fomentará la participación de los interesados y del público» con remisión a la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Además, «serán comunicadas al Congreso de los Diputados» antes de su aprobación por el Consejo.

rregulación porque tales normas proceden en ocasiones de organizaciones puramente privadas como la Comisión Internacional de Protección Radiológica.

La posibilidad de que el CSN acoja esas normas técnicas en Instrucciones dictadas por él mismo puede legitimar la reglamentación pero no está exenta de interrogantes. En cualquier caso, el ejercicio que de esa facultad está haciendo el CSN apunta hacia otra manifestación de autorregulación puesto que contempla mecanismos de autocontrol en la inspección que pueden verse como una encomienda de gestión de funciones públicas a favor de los propios sujetos privados sometidos a inspección<sup>33</sup>.

### B) *El servicio público*

La producción de energía eléctrica es una actividad formalmente liberalizada en la que la intervención administrativa se limita a controles externos como el que se acaba de exponer<sup>34</sup>. Sin embargo, la gestión de los residuos radiactivos generados por las centrales nucleares y su desmantelamiento no tienen esa misma consideración puesto que son actividades declaradas servicios públicos de titularidad de la Administración del Estado.

Las líneas de actuación en esta materia se contemplan actualmente en el Sexto Plan General de Residuos Radiactivos, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de junio de 2006 que, formalmente, carece de valor normativo<sup>35</sup>. Las normas jurídicas propiamente dichas se ocupan fundamentalmente de cuestiones organizativas y financieras.

En cuanto a organización, se nos ofrece aquí un nuevo supuesto de descentralización funcional a favor de un ente especializado desde la constitución, en 1984, de la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos. ENRESA se creó como sociedad anónima de capital íntegramente público<sup>36</sup>. Bajo esta configuración viene operando hasta el momento rigiéndose hoy por el Real Decreto 1349/2003, de 31 de octubre, de ordenación de sus actividades, y en sus relaciones con terceros, por

---

33. Véanse, por ejemplo, las recientes Instrucción IS-14, de 24 de octubre de 2007, del CSN, sobre la inspección residente del CSN en centrales nucleares (BOE 268, de 8 de noviembre de 2007) y la Instrucción IS-15, de 31 de octubre de 2007, del CSN, sobre requisitos para la vigilancia de la eficacia del mantenimiento en centrales nucleares (BOE núm. 281, de 23 de noviembre de 2007).

34. Y otros, como el de respeto al Derecho de la competencia en el mercado, que se encomienda a la Comisión Nacional de la Energía.

35. Debe entenderse que las modificaciones de este Plan requieren evaluación de impacto ambiental conforme al artículo 3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

36. Del cual corresponde el 80% al CIEMAT, adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia, y el 20% restante a la SEPI, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda.

el Derecho privado. No obstante, desde finales del 2005 está prevista su transformación en entidad pública empresarial, lo que le permitirá ejercitar potestades públicas una vez que se apruebe su Estatuto<sup>37</sup>.

En cuanto a la financiación de sus actividades, en 1984 se creó el Fondo para la Financiación de las Actividades del Plan General de Residuos Radiactivos, que se nutre con tarifas y peajes sobre la recaudación por venta de energía eléctrica<sup>38</sup>. El régimen de este Fondo se actualizó por la Disposición Adicional Sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, y ha sido recientemente modificado por la ya mencionada Ley 33/2007. En este marco, el Real Decreto 1767/2007, de 28 de diciembre, determina los valores a aplicar en el año 2008 para la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos radiactivos y del combustible gastado y al desmantelamiento y clausura de instalaciones. Lo hace adelantando los elementos tributarios de las nuevas tasas que financiarán ENRESA si efectivamente se aprueba su Estatuto de entidad pública empresarial durante el año en curso.

#### 4. REFLEXIÓN FINAL

Se puede afirmar, en suma, que tenemos un Derecho para una sociedad nuclearizada. Esta constatación podrá resultar más o menos tranquilizadora teniendo en cuenta, primero, que el Derecho es una herramienta social de eficacia limitada y, sobre todo, que la gestión de riesgos no es el único reto que se nos plantea en los países que dicen asumir el paradigma de la sostenibilidad. En este plano, lo que debería inquietar es que tengamos una sociedad y un Derecho que no se ajustan todavía a los requerimientos del Desarrollo sostenible. La adaptación parece posible a partir de bases teóricas cada vez mejor perfiladas<sup>39</sup>. Pero, claro está, ése es otro debate.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALENZA GARCÍA, J. F. y M. SARASÍBAR IRIARTE (2007): *Cambio climático y energías renovables*, Cizur-Menor: Thomson-Civitas.
- AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M. (1999): *Derecho nuclear*, Granada: Comares.

---

37. Artículo 8 de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, que añadió una nueva disposición adicional sexta bis a la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico.

38. Sobre algunos aspectos controvertidos en la aplicación de este Fondo pueden verse las SSTs de 13 de noviembre de 2006 y 5 de diciembre de 2006.

39. En general, sobre estas cuestiones, véase la copiosa bibliografía que cito en mi trabajo Santamaría Arinas (2006).

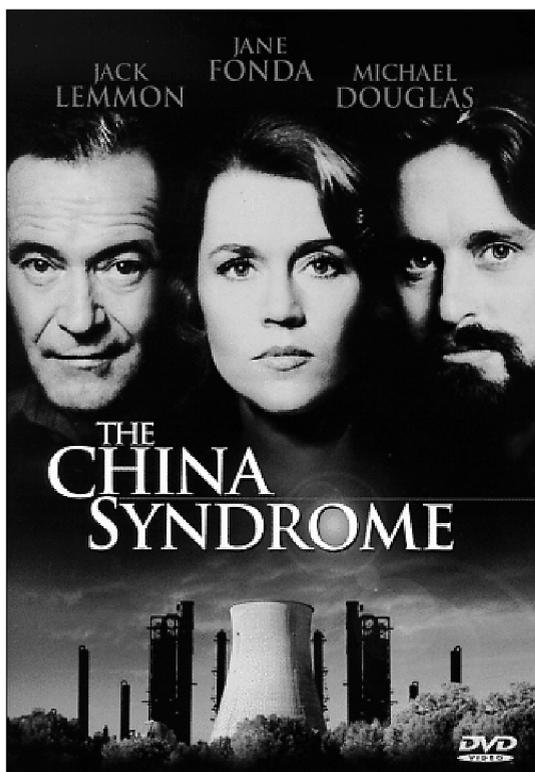
- BACIGALUPO, M. y R. TABOADA ABADÍAS (2007): «La intervención de la Administración en la energía», en E. Linde Paniagua, *Parte especial del Derecho Administrativo*, Madrid: Colex.
- CASTEJÓN, F. (2006a): «La encrucijada nuclear», *El Ecologista* 47.
- (2006b): «Proliferación nuclear: última *ratio legis*. Desde Hiroshima hasta hoy, de media se han provocado 3 explosiones nucleares al mes», *El Ecologista* 50.
- CIRERA, A., J. BENACH y E. RODRÍGUEZ FARRÉ (2007): *¿Átomos de fiar? Impactos de la energía nuclear sobre la salud y el medio ambiente*, Madrid: Los libros de la catarata.
- DOMÉNECH PASCUAL, G. (2006): *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos. El derecho del ciudadano a ser protegido por los poderes públicos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ESTEVE PARDO, J. (1999): *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Madrid: Ariel.
- (2002): *Autorregulación: génesis y efectos*, Cizur Menor: Aranzadi.
- (2006): «El Derecho del medio ambiente como derecho de decisión y gestión de riesgos», *REDUR* 4.
- GÓMEZ DE MENDOZA, A. y otros, (2007): *Electra y el Estado. La intervención pública en la industria eléctrica bajo el franquismo*, 2 vols., Cizur Menor: Thomson-Civitas.
- LOPERENA ROTA, D. (2003): *Desarrollo sostenible y globalización*, Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1991): «El Consejo de Seguridad nuclear: un ejemplo de Administración independiente», en *Administración institucional*, Tomo I.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1964): *Energía nuclear y Derecho*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- MOTA, J. (2007), «Tanto peor para los hechos», *Negocios*, Suplemento dominical de *El País* correspondiente al 2 de diciembre de 2007.
- ORMAZÁBAL, J. M. (2007): «Opción energética sostenible», en AA.VV., *Energía y regulación*, Cizur Menor: Thomson-Civitas, 255-281.
- PASCUAL, G. (2006): *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos. El derecho del ciudadano a ser protegido por los poderes públicos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SALMADOL SEGURA, J. (2006): «La energía eléctrica; producción, transporte y distribución», en AA.VV., *Derecho de la energía*, Madrid: La Ley-Endesa.
- SÁNCHEZ GUITIÁN, M. N. (2006): «Los residuos radiactivos y su desarrollo normativo», en AA.VV., *Derecho de la energía*, Madrid: La Ley-Endesa.
- SANTAMARÍA ARINAS, R. J. (2006): «Implicaciones del desarrollo sostenible para la Ciencia del Derecho administrativo», en AA.VV., *XVI Congreso de Estudios*

*Vascos. Desarrollo Sostenible-IT. El futuro*, Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza, 631-638.

SANZ LARRUGA, F. J. (2004): «El régimen jurídico de las radiaciones ionizantes, la protección radiológica y el Derecho nuclear», en F. J. Sanz Larruga, *La protección jurídica ante las radiaciones y la contaminación electromagnética*, Monografía asociada a la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* 4, 51-70.

TOCINO BISCAROLASAGA, I. (1975): *Aspectos legales del riesgo y daño nuclear de las centrales nucleares*, Madrid: JEN.

VERA JURADO, D. J. (2007): «Política ambiental de Francia», en F. López Ramón (COORD.), *Observatorio de políticas ambientales*, Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.



### **EL SÍNDROME DE CHINA**

TÍTULO ORIGINAL: The China Syndrome

AÑO: 1978

NACIONALIDAD: Estados Unidos

DURACIÓN: 123 min.

DIRECCIÓN: James Bridges

GUIÓN: Mike Gray, T. S. Cook y James Bridges

FOTOGRAFÍA: James Crabe

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

PRODUCTORA: Columbia Pictures