

ACERCAMIENTO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO AL DEBATE SOBRE LA ENERGÍA NUCLEAR EN ESPAÑA

SANTIAGO A. BELLO PAREDES
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Burgos

I. INTRODUCCIÓN.—II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ENERGÍA NUCLEAR EN ESPAÑA: 1. *La legislación internacional en materia de energía nuclear.* 2. *La legislación española sobre energía nuclear.*—II. LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE ENERGÍA NUCLEAR: 1. *La competencia sobre energía nuclear y otras competencias concurrentes: urbanismo, medio ambiente y energía nuclear.* 2. *Las autorizaciones administrativas y la energía nuclear.* 3. *Un paso atrás en materia nuclear: la sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 30 de junio de 2011:* A) Los antecedentes del litigio: la situación técnica de la central nuclear de «Santa María de Garoña». B) Análisis del contenido de la OM de fecha 3 de julio de 2009. C) La posición sostenida por la Audiencia Nacional. D) ¿Evolución e involución jurisprudencial?—IV. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El objeto de este estudio se centra en efectuar una valoración jurídico-administrativa de la situación actual de la energía nuclear en España, y ello tras el debate abierto con la declaración sobre Garoña y el accidente de Fukushima. El futuro inmediato de la energía nuclear no puede pasar por el cierre de las centrales nucleares en funcionamiento, debido a su elevada contribución a la cesta energética, sino por el incremento de las medidas de seguridad de las actuales instalaciones nucleares que permita garantizar su funcionamiento actual y la prolongación de su vida útil por encima de los cuarenta años, plazo para el que fueron diseñadas.

Palabras clave: Derecho nuclear; centrales nucleares; seguridad nuclear; autorizaciones administrativas; autoridades reguladoras; Garoña; Fukushima.

ABSTRACT

The purpose of this study is focused on making a legal review of the current situation of nuclear energy in Spain, as well as open discussion after the decision of the Garoña and the accident of Fukushima. The immediate future of nuclear energy can not pass through the decommissioning of nuclear plants in operation, because of its high contribution to the energy mix, but to increasing the safety of nuclear installations in operation to ensure their current operation and prolongation of service life over 40 years, term for which they were designed.

Key words: nuclear Law; nuclear installations; safety nuclear; licences; regulatory bodies; Garoña; Fukushima.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende servir como herramienta jurídica para el acercamiento y comprensión de la discusión pública existente en nuestro país en relación con el uso civil de la energía nuclear.

Debate que se ha reabierto, en primer lugar, con la actuación del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio aprobando la Orden Ministerial de fecha 3 de julio de 2009, y en la cual se contiene la decisión sobre el futuro inmediato de la central nuclear de Santa María de Garoña, al acordarse «*como fecha de cese definitivo de explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña el 6 de julio de 2013*»¹.

En segundo lugar, el uso de la energía nuclear está también siendo cuestionado con motivo del seísmo ocurrido el pasado día 18 de marzo de 2011 en Japón², con una intensidad de 8,9 grados en la escala de Richter, y que produjo un tsunami que conllevó gravísimos daños en la central nuclear de «Fukushima Dai-ichi».

La reacción ante esta situación ha sido divergente en los diversos países europeos con centrales nucleares en funcionamiento³; por una

¹ Situación jurídica que, probablemente, se verá modificada pues el actual ministro de Industria y Energía ha manifestado públicamente su intención de prorrogar la autorización de funcionamiento de esta central nuclear más allá del año 2013, probablemente hasta el año 2019, como había solicitado inicialmente la empresa propietaria de esta central nuclear. En este sentido, este Ministerio ha solicitado al Consejo de Seguridad Nuclear, en fecha 19 de enero de 2012, un Informe previo a la posible modificación de la Orden Ministerial ITC/1785/2009, de 3 de julio, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 79.3 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. El dictamen emitido concluye, entre otras consideraciones, que «no existe impedimento, bajo el punto de vista de la seguridad nuclear y de la protección radiológica», para que se lleve a cabo la modificación de la citada Orden Ministerial. http://www.csn.es/images/stories/actualidad_datos/noticias/pdt-156_definitiva.pdf, consulta 15/3/2012.

² Lo cual condujo a algunos grupos políticos a proponer, en fechas inmediatamente posteriores a este accidente, un replanteamiento global de la energía nuclear en España. En este sentido se aprobó en las Cortes Generales una Propuesta no de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, con el siguiente contenido: «*El Congreso de los Diputados, insta al Gobierno a: 1. La elaboración de un plan de cierre progresivo pero urgente de todas las centrales nucleares, en coherencia con lo prometido en el programa electoral del PSOE a las Elecciones Generales 2008 (...). El Plan debe incluir el cierre inmediato de las centrales de Garoña y de Cofrentes, y fijar legislativamente la vida útil de las centrales nucleares en treinta años, de forma improrrogable. 2. Llevar a cabo antes del 31 de diciembre de 2011 la realización de "stress tests" obligatorios para todas las centrales nucleares, y cerrando de inmediato las que no los superen*» (BOCG, Congreso, Serie D, de fecha 18 de abril de 2011).

³ De esta forma, en un Informe elaborado por el Grupo de trabajo *Opportunities of Nuclear Energy* de la Comisión Europea, de fecha diciembre de 2011, se afirma que trece de los quince Estados integrantes de la UE con instalaciones nucleares han decidido continuar con la aportación de la energía nuclear en sus correspondientes planes energéticos nacionales. http://ec.europa.eu/energy/nuclear/forum/opportunities/doc/opportunities/2012_01_20/enef_2050_energy_roadmap_position_paper_final.pdf, consulta 15/3/2012.

parte, nos encontramos con el cierre de las instalaciones nucleares realizado en Alemania⁴ y, por otra parte, el resto de países ha optado por no cerrar ninguna de ellas y están procediendo a la realización de nuevas y más exigentes pruebas de resistencia de estas instalaciones. Pruebas de resistencia que han sido definidas en el seno de la Unión Europea⁵ y que consisten, esencialmente, en un análisis que incluye una reevaluación de los márgenes de seguridad de las centrales nucleares ante la existencia de posibles catástrofes naturales, fallos humanos o actos hostiles.

En España se ha optado por esta segunda opción, para la cual el Consejo de Seguridad Nuclear⁶ (CSN) ha aprobado, durante los meses de mayo a julio de 2011, un conjunto de Instrucciones Técnicas Complementarias a través de las cuales se requería la realización de estas pruebas de resistencia.

De esta forma, se ha exigido a todos los propietarios de las centrales nucleares en funcionamiento que, antes del 31 de diciembre de 2011, remitieran al CSN un estudio que comprendiese el análisis de las acciones que se incluían en estas Instrucciones, así como una propuesta que detallase las medidas a implantar y su correspondiente programación. Tras la realización y presentación de esta documentación, el CSN, en fecha 22 de diciembre de 2011, ha emitido un Informe definitivo sobre estas pruebas de resistencia en el cual se concluye, entre otras cuestiones, que esta evaluación *«no ha identificado ningún aspecto que suponga una debilidad relevante de seguridad de estas instalaciones y que pudiera requerir la adopción urgente de actuaciones»* y, también, que *«las comprobaciones y estudios realizados ponen de manifiesto la existencia de márgenes que aseguran el mantenimiento de las condiciones de seguridad de las centrales más allá de los supuestos considerados en el diseño»*⁷.

A la vista de estas conclusiones técnicas, la solución sobre el futuro de la energía nuclear en España no debe ser, desde nuestro punto de

⁴ Y es que en este país se ha aprobado la Ley, de fecha 30 de julio de 2011, por la cual se modificaba la norma reguladora de la energía nuclear, *Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung*, de fecha 15 de julio de 1959, y se acordaba el cierre, en agosto de 2011, de las siguientes centrales nucleares: Biblis A, Neckarwestheim 1, Biblis B, Brunsbüttel, Isar 1, Unterweser, Phillipsburg 1 y Krümmel; para el resto de centrales, esta reforma contiene una previsión de cierre progresivo en un calendario que finalizará en el año 2022.

⁵ http://ec.europa.eu/energy/nuclear/safety/stress_tests_en.htm, consulta 15/03/2012.

⁶ Y cuya regulación jurídica se encuentra contenida en la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, reformada por la Ley 33/2007, de 7 de noviembre, que conforma a este como un *«ente de Derecho Público, independiente de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de los del Estado, y como único organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica»* (art. 1.1).

⁷ http://www.csn.es/images/stories/actualidad_datos/pruebas_de_resistencia_informe_final.pdf, consulta 15/04/2012.

vista, el de su ocaso, sino el de la potenciación de las medidas de seguridad de las actuales instalaciones nucleares que permitan garantizar su funcionamiento actual⁸ e, incluso, la prolongación de su actividad en el tiempo por encima de los cuarenta años para las que fueron inicialmente diseñadas.

La situación administrativa actual del parque nuclear español, dejando a salvo a la central nuclear de Garoña, es la siguiente⁹:

<i>Central nuclear</i>	<i>Fecha autorización</i>	<i>Duración</i>	<i>Vencimiento</i>
Almaraz I	8/6/2010	Diez años	Junio 2020
Almaraz II	8/6/2010	Diez años	Junio 2020
Ascó I	2/10/2011	Diez años	Octubre 2021
Ascó II	2/10/2011	Diez años	Octubre 2021
Trillo	6/11/2004	Diez años	Noviembre 2014
Cofrentes	20/3/2011	Diez años	Marzo 2021
Vandellós II	26/7/2010	Diez años	Julio 2020

Y esta situación es así porque durante el periodo 2010-2011 se ha procedido a la renovación de las autorizaciones de explotación de las centrales nucleares de Almaraz, Unidades I y II¹⁰; de Vandellós II¹¹, de Cofrentes¹² y de Ascó I y II¹³.

En lo que se refiere a la producción de energía eléctrica durante el año 2011 de todas estas centrales nucleares, señalando que la de Garoña ha producido 3.578 GWh, esta ha sido la siguiente¹⁴:

⁸ Tal y como se destaca en la Declaración de la Conferencia Interministerial de la OIEA sobre Seguridad Nuclear, celebrada en Viena en junio de 2011, y en la cual se establece, en su apartado 13.º, que «alentamos a los Estados con centrales nucleares en funcionamiento a que realicen, como respuesta al accidente de la central nuclear de Fukushima, evaluaciones exhaustivas de los riesgos y la seguridad de sus centrales nucleares de forma transparente».

⁹ Fuente de elaboración propia a partir de los datos publicados en el BOE por el Ministerio competente para otorgar las correspondientes autorizaciones de explotación de estas centrales nucleares.

¹⁰ Por Orden Ministerial de fecha 7 de junio de 2010 se ha procedido a la renovación de la autorización de explotación de la central nuclear de Almaraz, Unidades I y II (BOE de fecha 16 de junio de 2010).

¹¹ Cuya autorización ha sido renovada por Orden Ministerial de fecha 21 de julio de 2010 del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (BOE de fecha 5 de agosto de 2010).

¹² Cuya autorización ha sido renovada por Orden Ministerial de fecha 10 de marzo de 2011 del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (BOE de fecha 10 de junio de 2011).

¹³ Y cuyas últimas autorizaciones de explotación se produjeron por medio de las Órdenes del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de fecha 22 de septiembre de 2010 (BOE de fecha 9 de diciembre de 2011).

¹⁴ Datos obtenidos de la Base de Datos (que incluye información de todas las centrales nucleares en funcionamiento a nivel mundial) *Power Reaction Information System (PRIS)*. <http://pris.iaea.org/public/CountryStatistics/CountryDetails.aspx?current=ES>, consulta 15/4/2012.

<i>Central nuclear</i>	<i>Producción</i>
Almaraz I	7.519
Almaraz II	7.737
Ascó I	6.674
Ascó II	7.142
Trillo	7.835
Cofrentes	7.599
Vandellós II	7.034

La producción eléctrica de todas las fuentes energéticas en España durante el año 2011 ascendió a la cantidad de 255.179 GWh, por lo cual la contribución de la energía nuclear a esta cesta energética supone una participación, aproximada, del 21%¹⁵.

Además, hay otros elementos que también se deben tener en consideración cuando se efectúa una valoración del impacto de la energía nuclear en España, y estos son los referidos al alto grado de dependencia energética en nuestro país, que ronda el 80%; el referido al coste energético, en cuyo ámbito la energía nuclear se muestra como una de las energías más rentables y estables¹⁶, lo cual es ciertamente importante en un país que muestra un elevado déficit tarifario¹⁷, y, por último, el referido a las escasas emisiones de CO₂ que la energía nuclear produce.

En definitiva, se debe resaltar que la energía nuclear no solo resulta «medioambientalmente sostenible», en términos de reducción de CO₂¹⁸, sino que también permite alcanzar una situación de estabili-

¹⁵ Datos ofrecidos por Red Eléctrica de España (REE) en su «Avance del Informe 2011». http://www.ree.es/sistema_electrico/informeSEE-avance2011.asp, consulta 15/4/2012.

¹⁶ Según los datos aportados por la Nuclear Energy Agency (NEA) y la International Energy Agency (IEA) en el Informe *Project Cost of Generation Electricity. 2010 Edition*, pág. 105, los costes medios de generación de las diversas fuentes de producción energética a nivel mundial son los siguientes (en dólares/MWh):

Nuclear	58,53
Ciclo combinado	85,77
Carbón	65,18
Eólica	96,74
Solar	410,81

¹⁷ Déficit que, según la CNE, asciende, a fecha marzo de 2012, a la cantidad de 23.312 millones de euros. *Informe sobre el sector energético español*. http://www.cne.es/cne/doc/publicaciones/20120309_PI_DEFICIT_ELECTRICO.pdf, consulta 15/04/2012.

¹⁸ De esta forma, en el Informe del Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) *Cambio climático 2007. Informe de Síntesis* se afirma que «los aumentos de la concentración mundial de CO₂ se deben principalmente a la utilización de combustibles de origen fósil». Por ello se propone en este Informe, entre otros aspectos de desarrollo sostenible, que «la eficiencia energética desempeña un papel primordial en numerosos escenarios, en la mayoría de las regiones y escalas temporales. Para unos niveles de estabilización inferiores, los escenarios dan preponderancia a la utilización de fuentes de energía bajas en carbono, como la energía renovable, la

dad en el suministro de energía eléctrica, sobre todo en aquellos periodos temporales de mayor demanda energética; además, esta energía contribuye a generar una independencia energética frente a los productores de combustibles fósiles.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ENERGÍA NUCLEAR EN ESPAÑA

1. *La legislación internacional en materia de energía nuclear*

Debido a la existencia de organismos supranacionales en el ámbito de la utilización civil de la energía nuclear, tales como la OIEA¹⁹ y la NEA²⁰ a nivel mundial y la EURATOM²¹ a nivel europeo, y de los que España forma parte, existe una importante normativa internacional que regula el régimen jurídico de la energía nuclear²², lo cual ha generado un marco regulador común en todos sus Estados miembros.

Dentro de este abanico de tratados internacionales, nos centramos en uno de ellos debido a su importancia en relación con la vigente nor-

energía nuclear o la captación y almacenamiento de CO₂ (CAC)» (pág. 79). http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf, consulta 15/04/2012.

¹⁹ El Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) fue creado al amparo del «Estatuto de la OIEA», aprobado en fecha 23 de octubre de 1956 por la Conferencia sobre el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, celebrada en la sede de las Naciones Unidas, y entró en vigor en fecha 29 de julio de 1957.

²⁰ La Agencia de la Energía Nuclear (NEA) fue creada por el Consejo de la OCEE, organismo predecesor de la OCDE, la cual estableció la Comunidad Europea de Energía Nuclear (ENEA) en febrero de 1958, y su actual denominación procede del año 1972. Un análisis histórico de este organismo puede encontrarse en el trabajo de L. ECHÁVARRI (2008), «La Agencia de energía nuclear en la OCDE, a través de su historia», *Economía Industrial*, núm. 369, págs. 35 a 41.

²¹ La Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) se creó con la firma en Roma del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, en fecha 25 de marzo de 1957.

²² De forma sucinta, se pueden señalar como normas dictadas en el ámbito nuclear, y ratificadas por España en el supuesto de constituir tratados internacionales, las siguientes: Convenio de París de 29 de julio de 1960, ratificado por Instrumento de 10 de octubre de 1961, sobre responsabilidad civil en la materia; Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, Viena/Nueva York, 3 de marzo de 1980; Convención sobre pronta notificación de accidentes nucleares y asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, Viena, 26 de septiembre de 1986; Convención conjunta sobre la seguridad en la gestión del combustible gastado y sobre la seguridad en la gestión de los desechos radiactivos de 1997. Y en el ámbito europeo se pueden citar, al menos, las siguientes: Reglamento 93/1493/EURATOM del Consejo de la Unión Europea, de 8 de junio, relativo a los traslados de sustancias radiactivas entre los Estados miembros; Directiva 97/43/EURATOM, de 30 de junio, relativa a la protección de la salud frente a los riesgos derivados de las radiaciones ionizantes en exposiciones médicas; Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental; Directiva 2006/117/EURATOM del Consejo, de 20 de noviembre, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado; Directiva 2011/70/EURATOM, de 19 de julio, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.

mativa nacional sobre energía nuclear, y en el cual se procede a la regulación de las diversas etapas de la vida de las centrales nucleares, comprendiendo las fases de diseño, construcción, funcionamiento y desmantelamiento. Este Tratado fue aprobado, en fecha 20 de septiembre de 1994, por la OIEA con la denominación de «Convención sobre Seguridad Nuclear», el cual ha sido ratificado y publicado oficialmente en España²³ y, por ello, despliega todos sus efectos en nuestro ordenamiento jurídico, de conformidad con el artículo 96.1 CE.

Pues bien, en esta Convención se establece la obligación para cada Estado miembro de crear el «órgano regulador», definido como «*cualquiera órgano u órganos dotados por esa Parte Contratante de facultades legales para otorgar licencias y establecer reglamentos sobre emplazamiento, diseño, construcción, puesta en servicio, explotación o clausura de las instalaciones nucleares*» —art. 2.ii)—; entendiéndose estas licencias como «*cualquier autorización otorgada por un órgano regulador al solicitante para que asuma la responsabilidad sobre el emplazamiento, diseño, construcción, puesta en servicio, explotación o la clausura de una instalación nuclear*» —art. 2.iii)—.

De esta forma, este órgano regulador tiene un conjunto de competencias más amplio que el contenido en la Directiva 2009/71/EURATOM del Consejo, de fecha 25 de junio, por la cual se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares; y es que en esta Directiva se obliga a que esta autoridad sea titular únicamente de «*competencias y recursos para: a) exigir al titular de la licencia que cumpla los requisitos nacionales de seguridad nuclear y los términos de la licencia de que se trate (...)*» (art. 5.3), pero no se exige que esta autoridad tenga competencias para la concesión de las licencias.

Debe considerarse que la UE tiene competencias en materia de seguridad nuclear, pese a que no se contengan de forma expresa en el Tratado EURATOM, según la interpretación que viene sosteniendo el TJUE al considerar que las disposiciones relacionadas con la protección sanitaria forman un conjunto coherente que confiere a la Comisión competencias, compartidas con los Estados, sobre un ámbito considerable para proteger a la población y al medio ambiente de los riesgos de la contaminación nuclear²⁴.

²³ En fecha 16 de noviembre de 1999 se produjo la adhesión a este Convenio de la EURATOM a través de la Decisión de la Comisión de fecha 16 de noviembre de 1999, posteriormente modificada por Decisión de fecha 29 de abril de 2004 (*Diario Oficial* núm. L 172, de fecha 6 de mayo de 2004), y en la cual se contiene que «*la Comunidad declara que le son aplicables los artículos 1 a 5, el artículo 7 y los artículos 14 a 35 de la Convención*». Previamente, en fecha 19 de junio de 1995, España ratificó este Tratado (*BOE* de fecha 30 de septiembre de 1996), el cual entró en vigor para España en fecha 24 de octubre de 1996.

²⁴ Sentencias del TJUE de fechas 22 de septiembre de 1988, 4 de octubre de 1991 y 10 de febrero de 2002, por todas

Por tanto, esta autoridad reguladora nacional no tendrá competencias en el ámbito de la concesión de las licencias, según el contenido de la Directiva comunitaria, pero sí las deberá tener en cumplimiento de la Convención de la OIEA²⁵. Y es que, en el seno de esta organización internacional se trata de alcanzar una situación competencial de los organismos reguladores que les faculte para «*ejercer el control reglamentario con respecto a las fuentes radiactivas, incluida la expedición de autorizaciones y, por consiguiente, que regulan uno o varios aspectos de la seguridad tecnológica o física de las fuentes radiactivas*»²⁶.

Además, en esta Convención de la OIEA se exige «*una separación efectiva entre las funciones del órgano regulador y las de cualquier otro órgano o entidad a los que incumba el fomento o la utilización de la energía nuclear*» (art. 8.2). Independencia funcional que es reiterada en la Directiva comunitaria 2009/71, al establecerse en su artículo 5.2 que «*los Estados miembros garantizarán que la autoridad reguladora competente se encuentre separada funcionalmente de cualquier otro organismo u organización relacionado con la promoción o utilización de energía nuclear, incluida la producción de energía eléctrica, a fin de garantizar la independencia efectiva de toda influencia indebida en la toma de decisiones regulatorias*».

Y la importancia de esta Convención radica en que se posiciona en la opción jurídica anglosajona del Derecho nuclear; es decir, aquélla que opta porque sea la autoridad reguladora, y no la autoridad política, quien ejerza el control reglamentario y autorizatorio en materia de instalaciones nucleares. Este es el modelo existente en Estados Unidos, a través de la *Nuclear Regulatory Commission* (NRC).

Por el contrario, en España son las autoridades políticas estatales quienes proceden a conceder o denegar tales autorizaciones administrativas²⁷, como luego estudiaremos en detalle, dejando al CSN otras facultades públicas, y ello pese a la consideración de éste «*como único organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección*

²⁵ Situación normativa que también acontece en relación con la gestión del combustible gastado y sobre la seguridad de los desechos radiactivos (Convención de la OIEA de 1997), cuando el artículo 2.k) establece que se entiende por órgano regulador «*cualquiera órgano u órganos dotados por la Parte Contratante de facultades legales para reglamentar cualquier aspecto de la seguridad en la gestión de combustible gastado o de desechos radiactivos, incluida la concesión de licencias*».

²⁶ Apartado I.1 del «Código de Conducta sobre seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas», aprobado en fecha 8 de septiembre de 2003 y dictado con la finalidad de servir de orientación a los Estados para, entre otras cosas, la elaboración y armonización de políticas, leyes y reglamentaciones sobre la seguridad tecnológica y física de las fuentes radiactivas. Por ello, en este mismo Código se exige que la autoridad reguladora tenga competencias para «*expedir, enmendar, suspender o revocar, según proceda, autorizaciones para la gestión de fuentes radiactivas*» —apartado 20.d)—.

²⁷ Para un estudio en detalle de esta situación, S. A. BELLO PAREDES (2011), «El derecho nuclear y el falso mito de los 40 años como límite de funcionamiento de las centrales nucleares», *Actualidad Administrativa*, núm. 19, págs.1-15.

radiológica» (art. 1 de la Ley de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, Ley 15/1980, de 20 de abril).

Pues bien, como España ha ratificado sin reservas este Tratado internacional, una de las cuestiones que se debe resolver es la de efectuar una interpretación sistemática de nuestra legislación interna en armonía con esta norma internacional. Y ello dado que como el vigente artículo 1.1 de la citada Ley 15/1980 habilita al CSN «*como único organismo*» con competencias en materia de seguridad nuclear, según la Convención de la OIEA, éste debiera tener facultades para la concesión de las autorizaciones administrativas para regular el emplazamiento, diseño, construcción, puesta en servicio, explotación y clausura de las instalaciones nucleares —arts. 2.iii), 7 y 8 de la citada Convención—.

2. La legislación española sobre energía nuclear

La energía nuclear se encuentra regulada actualmente en nuestro Derecho²⁸ por una ley de los años sesenta²⁹, años en los que se inició la industria nuclear en nuestro país con la construcción de las centrales nucleares de Zorita, Garoña y Vandellós I.

De esta forma, el régimen jurídico queda definido por la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear (LEN), con las modificaciones introducidas por las Leyes 25/1968, de 20 de junio; 54/1997, de 27 de noviembre, y 24/2005, de 18 de noviembre, básicamente³⁰.

Debe señalarse, además, que la Ley de Economía Sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, ha establecido una destacable novedad en el ámbito de las autorizaciones de funcionamiento de las centrales nucleares, al disponer su artículo 79.3.c) que dentro de los objetivos para alcanzar en el año 2020 por los distintos planes y acciones de ordenación del sistema energético, se encuentran los de «*determinar los niveles de par-*

²⁸ Para un conocimiento del régimen jurídico de la energía nuclear pueden verse los trabajos de J. M. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ (1999), *Derecho Nuclear*, Comares, Granada; A. BARCELÓ (2002), *Instalaciones nucleares: autorización y conflicto*, Ariel, Barcelona; J. M. SALA ARQUER (2002), «Relaciones entre el organismo regulador y el titular de las instalaciones nucleares en un mercado energético liberalizado», *Temas de Derecho Nuclear*, SNE, núm. 1; A. MORALES PLAZA (2009), «El marco regulatorio de la energía nuclear», en *Tratado de regulación del sector eléctrico*, tomo I (Dir. F. BECKER, L. M. CAZORLA PRIETO, J. MARTÍNEZ SIMANCAS y J. M. SALA ARQUER), Aranzadi, Cizur Menor, págs. 523-553.

²⁹ Y unos años antes ya se había producido la primera regulación en materia nuclear con la creación de la Junta de Energía Nuclear (JEN), a través del Decreto-Ley de 22 de octubre de 1951, con la finalidad de proceder a la *publicatio* de este sector para reservar al Estado todo lo relativo a la energía nuclear, desde la investigación hasta la creación de un marco organizativo. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ (1999: 15).

³⁰ Siguiendo en este apartado el trabajo de S. A. BELLO PAREDES (2009), «Las autorizaciones administrativas en el ámbito de la energía nuclear: a vueltas con el tema del futuro de la central nuclear de Santa María de Garoña», *Actualidad Administrativa*, núm. 19, págs. 1-23.

ticipación de la energía nuclear en la cesta de generación energética, de acuerdo con el calendario de operación de las centrales existentes y con las renovaciones que, solicitadas por los titulares de las centrales, en el marco de la legislación vigente, en su caso correspondan, teniendo en cuenta las decisiones del Consejo de Seguridad Nuclear sobre los requisitos de seguridad nuclear y protección radiológica, la evolución de la demanda, el desarrollo de nuevas tecnologías, la seguridad del suministro eléctrico, los costes de generación eléctrica y las emisiones de gases de efecto invernadero, y ateniéndose en todo caso al marco de referencia establecido por la normativa europea vigente».

De la lectura de este precepto se evidencian dos grandes conclusiones. En primer lugar, que no existe en nuestro Derecho ninguna mención del plazo de cuarenta años para definir la vida útil de las centrales nucleares, pese a que este plazo sí existió en la tramitación parlamentaria de este precepto³¹. Y, en segundo lugar, que nuestra legislación pretende adoptar un modelo normativo sobre la regulación nuclear que no descansa únicamente sobre el concepto de «seguridad nuclear»; de esta forma, la LES introduce bastantes variables, además de la seguridad nuclear, para valorar la concesión o no de las autorizaciones de funcionamiento de las centrales nucleares.

No obstante, este precepto debe ser calificado como escasamente concreto en su regulación pues, sin modificar de forma expresa la vigente LEN ni hacer referencia alguna a los tratados internacionales ratificados por España en esta materia, propone una previa actuación estatal de programación de la participación de la energía nuclear, que se ejecutará a través de las actuaciones administrativas que se dicten en relación con la posible renovación de las autorizaciones de funcionamiento de las centrales nucleares. En definitiva, esta regulación pretende

³¹ Y es que este precepto fue objeto de múltiples modificaciones a lo largo de su tramitación parlamentaria. De esta forma, la redacción contenida en el artículo 80.3.c) del Proyecto de Ley era la siguiente: «mantener, de conformidad con la normativa vigente, el calendario de cumplimiento de los 40 años de vida útil de las centrales del parque nuclear existentes, de acuerdo con su vida de diseño, incorporando en todo caso a dicha normativa el cumplimiento de los requerimientos medioambientales y de seguridad específicos en los casos de renovación extraordinaria de las concesiones por encima de dicho plazo, derivadas del desarrollo de nuevas tecnologías y de la necesidad de garantizar el mantenimiento del suministro». Posteriormente, este precepto fue objeto de enmienda por parte del propio Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, enmienda que tenía el siguiente contenido literal: «mantener el calendario de operación del parque nuclear existente, considerando el plazo de 40 años para el que fueron diseñadas y teniendo en cuenta el desarrollo de nuevas tecnologías, la seguridad del suministro eléctrico, los costes de generación eléctrica y las emisiones de gases de efecto invernadero». Y esta enmienda fue recogida en el texto de este Proyecto de Ley, que fue aprobado en el Congreso de los Diputados tras su aprobación por la Comisión de Economía y Hacienda, sesión de fecha 21 de diciembre de 2010. No obstante, el Senado introdujo como enmienda la actual redacción de este precepto; y ello con la genérica motivación de efectuar modificaciones «referentes a la determinación de los niveles de participación de la energía nuclear en la cesta de generación energética» (BOCG, Senado, Serie I, núm. 18-95, de fecha 16 de febrero de 2011).

establecer una actuación fundamentalmente discrecional en este ámbito de la renovación de las autorizaciones de funcionamiento, utilizando diversos parámetros tales como *«la evolución de la demanda, el desarrollo de nuevas tecnologías, la seguridad del suministro eléctrico, los costes de generación eléctrica y las emisiones de gases de efecto invernadero»*.

Y es precisamente esta ausencia de concreción de estos elementos discrecionales lo que debe ser objeto de crítica, pues genera un elevado grado de inseguridad jurídica a los propietarios de las actuales centrales nucleares en funcionamiento, quienes no pueden conocer con cierto grado de previsibilidad si estas centrales podrán continuar o no en funcionamiento. Inseguridad que contrasta con las importantes inversiones económicas que exigen el mantenimiento y actualización de la seguridad de estas instalaciones.

Retomando la descripción histórica de la regulación normativa de la energía nuclear, la LEN fue desarrollada reglamentariamente por el Decreto 2869/1972, de 21 de julio, el cual fue derogado por el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (RINR), modificado últimamente por el Real Decreto 35/2008, de 18 de enero.

Dado que la LEN es una norma preconstitucional, debemos estudiar cuál es el ámbito competencial del Estado en esta materia dentro del actual marco constitucional³².

En este sentido, el encuadramiento competencial estatal de la regulación de la energía nuclear se contiene fundamentalmente en el artículo 149.1.25.^a CE, que otorga al Estado la competencia sobre *«las bases del régimen minero y energético»*. Sin embargo, *«esta calificación competencial no tiene que extenderse necesariamente a todas las fases del proceso de desenvolvimiento de esta energía»*³³, pues también puede encuadrarse la energía nuclear dentro del ámbito competencial de «ordenación del territorio» o del «medio ambiente» si se regulase, en este último supuesto, el almacenamiento de los residuos nucleares desde la perspectiva de una definición de *«las características técnicas o de emplazamiento físico o geográfico que han de tener los almacenes de residuos nucleares que se localicen (...), para garantizar que los mismos no producen efectos perjudiciales o nocivos sobre el entorno ambiental, y, por ende, sobre los seres vivos, cuestiones estas que, efectivamente, serían propias de la materia del “medio ambiente”»*³⁴.

³² Y ello a la vista de la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en esta materia en su sentencia 14/2002, de 12 de febrero, que se refiere a un supuesto de prohibición estatutaria de almacenamiento de residuos nucleares que no hubiesen sido generados en Aragón, o en la sentencia 197/1996, de 28 de noviembre, que estudia un supuesto referido a diversos ciclos económicos del sector de la energía del petróleo.

³³ STC 14/2002, cit., FJ X.

³⁴ STC 14/2002, cit., FJ X.

En conclusión, nos encontramos ante una materia, la energía nuclear, sobre la cual inciden los títulos constitucionales establecidos en los artículos 149.1.25.^a, «bases del régimen minero y energético»; 149.1.23.^a, «legislación del medio ambiente, sin perjuicio de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales», y 148.1.3.^a, «ordenación del territorio».

En estos dos ámbitos competenciales, y teniendo presente la ubicación de las centrales nucleares existentes en la actualidad en las Comunidades Autónomas de Cataluña (3), Castilla y León (1), Castilla-La Mancha (1), Extremadura (2) y Valencia (1), podemos afirmar que todas ellas han asumido competencias de medio ambiente y ordenación del territorio, y ello dentro de los límites establecidos por el juego conjunto de los títulos competenciales contenidos en los artículos 149.1.23.^a y 25.^a y 148.1.3.^a³⁵.

De esta forma, y dado este reparto competencial, resulta lógico que el artículo 28.1 LEN haya sido reformado para establecer el trámite de audiencia a las Comunidades Autónomas, para integrar así otros intereses públicos conexos, pues este precepto establece que las actuaciones de la Administración estatal debe efectuarse *«una vez oídas las Comunidades Autónomas con competencia en materia de ordenación del territorio y medio ambiente»*.

No obstante, al ser la LEN una norma anterior a este debate competencial, y a pesar de las reformas que ha tenido para adecuarse a la realidad constitucional y legal de nuestro país, nos parece imprescindible que se formule un nuevo texto legislativo que sustituya a la LEN, y ello en el marco de un debate público sobre el presente y futuro de la energía nuclear en España.

La finalidad declarada por la LEN fue establecer el régimen jurídico del *«desarrollo y puesta en práctica de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear y de las radiaciones ionizantes»* —art. 1.a)— y hacer compatible este uso con la protección *«a las personas, cosas y medio ambiente»*.

Por tanto, nos encontramos ante una materia, el uso pacífico de la energía nuclear, que la LEN ha publicado³⁶ en sintonía con la regula-

³⁵ Aunque resulta escasa la regulación efectuada hasta la fecha a nivel infraestatutario en el ámbito de la ordenación del territorio, no obstante, se puede citar el contenido de la Ley aragonesa 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio, que determina que el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón deberá emitir dictamen sobre los *«planes y proyectos del Estado con incidencia territorial»* en Aragón —art. 9.5.c)—; señalando el apartado c) del Anexo que dentro de estos proyectos se incluyen *«centrales nucleares y otros reactores nucleares. Instalaciones para el reproceso, producción, tratamiento de combustible nuclear o almacenamiento de residuos radiactivos»*.

³⁶ Siguiendo así el modelo de Derecho internacional y comparado de la época, J. M. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ (1999: 15), quien pone de manifiesto las notas caracterizadoras de la regulación de la energía nuclear en el Derecho comparado, y que se contraen a la necesidad de licencia o autorización específica para la realización de las actividades de aprovechamiento

ción internacional, y ello con la finalidad de garantizar su uso seguro, a la vez que compatibilizarlo con el posible aprovechamiento por los particulares de las diversas aplicaciones de la energía nuclear. Para ello, esta norma procede a regular las posibilidades de acceso de los particulares al aprovechamiento energético de la energía nuclear, así como las potestades administrativas en materia autorizatoria y sancionadora³⁷.

Además, se produce una regulación detallada de la responsabilidad derivada de los daños nucleares, calificándola como de naturaleza «objetiva» (art. 45 LEN), aunque limitada en su cuantía «*hasta el límite de cobertura que se señala en la presente ley*», para lo cual se deberá constituir una cobertura de este riesgo nuclear para cubrir los daños inmediatos; los daños diferidos serán abonados por el Gobierno y que luego restituirá el titular de la explotación nuclear. En este sentido debemos referirnos a la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos³⁸, y que introduce la novedad de establecer una cobertura de responsabilidad civil por daños ocasionados por accidentes nucleares a 1.200 millones de euros para las empresas titulares de las instalaciones nucleares.

III. LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE ENERGÍA NUCLEAR

1. *La competencia sobre energía nuclear y otras competencias concurrentes: urbanismo, medio ambiente y energía nuclear*

El Tribunal Supremo ha declarado que el título competencial del urbanismo debe verse limitado por el más específico de la energía nuclear, contenido en el artículo 149.1.25 CE, al establecer que éste «*ha de incidir y condicionar al más genérico del urbanismo*» (sentencia de fecha

de la energía nuclear, la existencia de un organismo o autoridad público que inspecciona, supervisa y evalúa las actividades de los explotadores de centrales nucleares, y la existencia de una responsabilidad civil que asegure los daños causados a las personas, a los bienes y al medio ambiente por los accidentes nucleares. Principios comunes que se derivan de las recomendaciones y convenios internacionales derivados del funcionamiento de organismos internacionales creados en los años cincuenta tales como la OIEA, la NEA y la EURATOM, entre otros.

³⁷ A. MORALES PLAZA (2009: 532).

³⁸ Y cuya regulación ya se encontraba en la LEN; no obstante, esta Ley 12/2011 regula la responsabilidad civil de conformidad con lo «*establecido en el Convenio sobre responsabilidad civil en materia de energía nuclear de 29 de julio de 1960, modificado por los Protocolos de 28 de enero de 1964, de 16 de noviembre de 1982 y de 12 de enero de 2004 (en adelante, Convenio de París) y en el Convenio de 31 de enero de 1963 complementario al anterior, modificado por los Protocolos de 28 de enero de 1964, de 16 de noviembre de 1982 y de 12 de enero de 2004 (en adelante, Convenio de Bruselas). Las cláusulas contenidas en los citados convenios serán directamente aplicables a las instalaciones nucleares y a los transportes de sustancias nucleares*» (art. 1).

8 de octubre de 2010)³⁹; por ello las competencias estatales en materia de energía nuclear pueden desplazar a otros títulos competenciales que actúen sobre el mismo territorio.

En lo que se refiere a las competencias autonómicas sobre el medio ambiente, la sentencia del Alto Tribunal de fecha 8 de abril de 2002 declara que no resulta necesaria una evaluación de impacto ambiental para la construcción de unas instalaciones para almacenamiento temporal de residuos nucleares en la central nuclear de Trillo, y ello por cuanto *«el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, en su Anexo 3 incluye, entre las que han de someterse a evaluación de impacto ambiental, las instalaciones destinadas exclusivamente al almacenamiento permanente de residuos radiactivos, pero el Anexo 2.3 del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, aclara lo que ha de entenderse por almacenamiento permanente de residuos radiactivos atendiendo a dos notas concurrentes (una de las cuales no se aprecia en el almacén autorizado por el Consejo de Ministros), a saber, que la instalación esté específicamente concebida para la actividad de almacenamiento y que se halle fuera del ámbito de la instalación nuclear o radiactiva que produzca dichos residuos (...). Lo que interesa es que se trata de un almacén construido dentro del ámbito de la central nuclear, por lo que, conforme a las disposiciones antes indicadas, para su construcción no era precisa la previa evaluación del impacto ambiental»*. En un sentido similar se puede citar la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 24 de diciembre de 2001, al entender que *«esa necesidad, racionalmente, debe desaparecer, cuando lo proyectado se refiere a un depósito temporal de combustible gastado, a ubicar en la propia Central Nuclear de Trillo, que fue objeto en su día de esa evaluación de impacto ambiental»*.

Resulta de especial importancia la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 17 de febrero de 2004, en la cual se analiza el derecho de los ciudadanos en relación con la información medioambiental derivada de las instalaciones nucleares. Pues bien, la interpretación que se efectúa por este Tribunal es claramente expansiva al entenderse que ante una solicitud de una asociación ecologista al CSN de unas actas de inspección realizadas en una empresa en la cual pudo existir un escape radiactivo, este Alto Tribunal afirma que *«las actas no son un documento inconcluso, sino que se trata de un documento concluido, de con-*

³⁹ Por lo cual la decisión del Ayuntamiento de Madrid de modificar el uso del suelo ubicado por las instalaciones del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), a través del acuerdo de aprobación definitiva del Plan Especial Área de Ordenación Especial 00.07-Ciudad Universitaria, en el particular relativo al régimen de usos de los terrenos en que se sitúa el CIEMAT, en cuanto instalación nuclear, resulta ilegal por corresponder en exclusiva al Estado la competencia para determinar la ubicación de esta instalación.

formidad con una regulación específica y al que se dota de un especial valor probatorio para el supuesto de que se utilicen como soporte de un procedimiento sancionador o de otra índole». Señalando esta sentencia como soporte argumental de tal decisión la resolución del TJUE de 17 de junio de 1998, en la cual se concluyó que «el legislador comunitario se abstuvo de dar al concepto de “información sobre medio ambiente” una definición que pudiera excluir algunas de las actividades que desarrolla la actividad pública, sirviendo el término “medidas” tan solo para precisar que entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de la actividad administrativa», añadiéndose que «para ser una “información sobre medio ambiente a efectos de la Directiva”, basta que un informe de la Administración (...) constituya un acto que pueda afectar o proteger el estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refiere la Directiva».

En un sentido similar en el derecho de información, la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 17 de diciembre de 2008 declara la ilegalidad del Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 9 de junio de 2006 por el que se aprobaron los Planes Directores correspondientes a los Planes de Emergencia Nuclear Exteriores a las centrales nucleares, por considerar que, dado el carácter normativo de estos, se debiera haber procedido a otorgar el trámite de «audiencia de los municipios directamente afectados por los Planes de Emergencia Nuclear exteriores a las centrales nucleares» en el procedimiento seguido para su aprobación.

2. *Las autorizaciones administrativas y la energía nuclear*

Además de las sentencias referidas a las autorizaciones administrativas de funcionamiento de las centrales nucleares, y sus renovaciones, que estudiaremos en detalle en el apartado siguiente, resulta necesario que nos refiramos a la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 24 de noviembre de 2009, en relación a la impugnación realizada por la Asociación de Municipios Afectados por Centrales Nucleares de España contra las Resoluciones del Ministerio de Industria y Energía por las cuales se afirmaba que, en relación con las centrales nucleares de Vandellós II, Santa María de Garoña, José Cabrera, Trillo I, Ascó I, Ascó II, Cofrentes, Almaraz I y Almaraz II, no procedía la declaración de inexistencia de autorización para almacenar residuos generados en las propias instalaciones, así como que tampoco procedía declarar que las centrales carecieran de autorización del Ministerio relativa a las obras de adaptación de las piscinas y almacenamiento en estas del combustible irradiado.

En esta sentencia, el Alto Tribunal afirma que *«la Ley de Energía Nuclear no especifica nada respecto al almacenamiento temporal de los residuos radioactivos en las propias instalaciones de las centrales nucleares hasta tanto no sean transportados al emplazamiento definitivo. Por consiguiente, es preciso determinar si dicho almacenamiento temporal estaba ya incluido en las autorizaciones iniciales. Pues bien, por un lado hemos de convenir con la Sala juzgadora que los términos de la Ley de Energía Nuclear son lo suficientemente amplios y flexibles como para entender que la licencia inicial de las centrales incluía el almacenamiento temporal de los residuos nucleares hasta su traslado a emplazamientos de almacenamiento propiamente dichos»* y, además, concluye que *«el almacenamiento temporal en dichas piscinas, ampliadas o modificadas de conformidad con las respectivas autorizaciones requeridas por el artículo 4 del Reglamento aprobado por el Decreto 2869/1972, resulta perfectamente regular»*.

Y es que ya, en su sentencia de fecha 23 de diciembre de 2002 se había manifestado por el Tribunal Supremo la necesaria existencia de una autorización administrativa para el almacenamiento definitivo de residuos nucleares en las instalaciones conocidas popularmente como «Cementerio de El Cabril», y al no existir tal autorización declaró *«la ilegalidad de la situación creada en dicha fecha a consecuencia del almacenamiento de residuos nucleares procedentes de centrales nucleares en la instalación de almacenamiento de residuos radiactivos situada en Sierra Albarrana, término municipal de Hornachuelos»*.

3. *Un paso atrás en materia nuclear: la sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 30 de junio de 2011*

A) *Los antecedentes del litigio: la situación técnica de la central nuclear de «Santa María de Garoña»*

Como ha puesto de manifiesto el CSN en el Informe realizado en fecha 5 de junio de 2009, con motivo de la solicitud de renovación de la autorización de explotación⁴⁰, *«la central nuclear de Santa María de Garoña está situada en uno de los 6 emplazamientos de centrales nucleares españolas, en el Valle de Tobalina, provincia de Burgos. Su reactor es del tipo de agua ligera en ebullición (“Boiling Water Reactor” - BWR) de diseño General Electric, que dispone de un sistema nuclear de producción*

⁴⁰ Y todo ello según el contenido de la Memoria-Resumen del Informe, en http://www.csn.es/images/stories/actualidad_datos/especiales/smg/memoria_resumen_final_07_06_09.pdf, consulta 15/3/2012.

de vapor BWR 3 y una contención Mark I, con una potencia eléctrica de 466 MW. La central fue construida en la década de los 60, tomando como referencia las centrales norteamericanas de Dresden 2, Oyster Creek y Monticello, y entró en explotación comercial en mayo de 1971, siendo la compañía propietaria Nuclenor, S.A., propiedad en la actualidad de Iberdrola, S.A. y Endesa, a partes iguales. Desde el inicio de la explotación comercial, la central ha ido siendo actualizada a los estándares de seguridad aplicables en cada momento, implantando importantes modificaciones de diseño para cumplir adecuadamente los requisitos exigibles. En los años ochenta la central ejecutó un programa sistemático de evaluación de la seguridad ("Systematic Evaluation Programme"), derivado de los nuevos criterios de seguridad tras el accidente de la central de Three Mile Island (TMI) en Estados Unidos, que dio lugar a la introducción de importantes mejoras en equipos eléctricos, en el refuerzo de estructuras de la contención, la instalación de un sistema de habitabilidad de sala de control en caso de accidente y la sustitución de tuberías de recirculación entre otras (...). Desde 1990, esta central nuclear ha notificado 136 sucesos, de los cuales 6 han sido clasificados como "anomalías" de nivel 1 —el segundo más bajo— en la Escala INES. Todos los demás, el 96%, han sido de nivel 0, por debajo de la escala y sin significación para la seguridad (...). En suma, los resultados de la supervisión del funcionamiento de la central de Garoña, a través del SISC, así como del análisis de información complementaria procedente de los sucesos notificados, ponen de manifiesto un comportamiento adecuado de la central, desde el punto de vista de la seguridad».

Por lo que concluyó afirmando que «el Pleno del Consejo ha acordado emitir un informe favorable a la renovación de la autorización de explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña (...)».

Nos encontramos, por tanto, ante una afirmación incontestable técnicamente, la central nuclear de «Santa María de Garoña» presentaba para el CSN un comportamiento adecuado desde el punto de vista de la seguridad nuclear.

B) *Análisis del contenido de la OM de fecha 3 de julio de 2009*

La Orden Ministerial de fecha 3 de julio de 2009 contiene un conjunto de motivaciones, de naturaleza fáctica y jurídica, que conviene que analicemos con algún detenimiento.

En lo que se refiere a los aspectos técnicos de la central nuclear⁴¹, la Orden Ministerial se refiere a su producción durante el año 2008 de

⁴¹ Contenidos en los Considerandos primero a cuarto de la Orden Ministerial.

4.021 GWh, «lo que supone alrededor del 1,3% de la producción total nacional»; igualmente menciona que «los principales componentes y estructuras de la central nuclear (...), fueron diseñados bajo la hipótesis de vida de la misma de 40 años».

En lo que se refiere a la política energética de nuestro país⁴², se alude tanto a los planes del Gobierno sobre incremento de las fuentes renovables como al referido a la eficiencia energética⁴³, a los que se imputa ser la causa de «un cambio estructural en el sector y en la evolución de la demanda eléctrica, que ha dado lugar a un exceso de capacidad instalada que ha permitido exportar energía eléctrica en los últimos tiempos». Igualmente, se alude a que «la opción de política energética del Gobierno es que dicha participación se siga incrementando», así como a la supuesta obligación contenida en la Directiva comunitaria 2009/28/CE, de fecha 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, y que establece como objetivos obligatorios nacionales alcanzar «una cuota del 20% de energía final procedente de fuentes renovables para 2020 (...), establecen el acceso preferente a la red de la generación con origen en fuentes renovables, frente a las tecnologías convencionales».

Existe, además, un conjunto de motivaciones variadas que se contienen en esta Orden Ministerial y que se refieren al impacto «sobre la economía de la zona en la que se encuentra ubicada», motivo que, junto al expresado de la necesidad de contar con un plazo razonable «para el desmantelamiento y la evacuación y almacenamiento de residuos radiactivos», conducen a otorgar «una renovación de la autorización de explotación de esta central nuclear por el periodo mínimo necesario»⁴⁴.

Por último, la Orden Ministerial explicita las funciones que trata de extraer del contenido del vigente artículo 32 LEN, y que «debe entenderse en relación con las potestades que el Gobierno de la Nación tiene para la definición y dirección de la política energética de acuerdo con las funciones que al poder ejecutivo reconoce la Constitución Española»⁴⁵.

En definitiva, si hubiera de compendiarse este conjunto de motivos alegados en esta resolución administrativa, la explicación que justifica el contenido de esta Orden Ministerial se contrae en uno solo, este sería el de la «definición y dirección de la política energética» de nuestro país, política que supuestamente trataría de reducir la aportación de la energía eléctrica proveniente de esta central nuclear en el

⁴² Contenidos en los Considerandos quinto a noveno de la Orden Ministerial.

⁴³ Planes de Acción 2005-2007 y 2008-2012.

⁴⁴ Considerando duodécimo.

⁴⁵ Considerando decimotercero.

«mix energético»; por todo ello, el plazo concedido para su clausura fue «el período mínimo necesario».

En definitiva, la voluntad que se plasma en esta Orden Ministerial no es otra que «acordar como fecha de cese definitivo de explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña el 6 de julio de 2013», fecha hasta la cual se otorga a la empresa titular de la central «la renovación de la autorización de explotación (...)».

C) *La posición sostenida por la Audiencia Nacional*

Contra la citada resolución administrativa se interpusieron diversos recursos contencioso-administrativos por una pluralidad de partes procesales y con una finalidad opuesta: de una parte, declarar la ilegalidad de esta actuación ministerial para conseguir una renovación de la autorización de explotación hasta el año 2019⁴⁶ y, de otra, la declaración de ilegalidad de esta resolución para que se produzca la clausura inmediata de la central nuclear⁴⁷.

En sentencia de fecha 30 de junio de 2011, la Sección Primera de la Audiencia Nacional acordó la desestimación de todos estos recursos contencioso-administrativos, al entender que la citada resolución administrativa era conforme a Derecho⁴⁸.

Y para ello analiza los argumentos empleados por los diversos recurrentes, elaborando una interpretación del vigente Derecho nuclear de inexcusable reflexión y estudio. De esta forma, se pueden poner de manifiesto las siguientes conclusiones alcanzadas en esta resolución judicial en los siguientes apartados.

1.º En relación a las cuestiones procedimentales.

Diversos recurrentes impugnaron la competencia del ministro de Industria, Turismo y Comercio para dictar la resolución impugnada, al entender que esta competencia debiera corresponder al Consejo de Ministros, dado que la fundamentación de esa resolución utiliza razones de naturaleza propia de la política energética nacional, competencia del

⁴⁶ En este sentido, la empresa titular de la central nuclear, «Nuclenor, S.A.»; la «Asociación de Municipios de Áreas de Centrales Nucleares», representantes de los trabajadores de la central nuclear, la «Unión Sindical Obrera», la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la «Asociación Española de Accionistas Minoritarios de Empresas Cotizadas».

⁴⁷ En este sentido actuaron las entidades «Ecologistas en Acción-Coda», «Geenpeace España», la «Confederación General del Trabajo» y una persona privada.

⁴⁸ Aunque el magistrado D. José Guerrero Zaplana emitió un voto particular en el cual discrepa del contenido de la sentencia, únicamente en relación con la ausencia de audiencia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y en relación con la desatención de los derechos de participación de los ciudadanos.

Gobierno de la nación (art. 97 CE). No obstante, esta sentencia entiende que la resolución recurrida no contiene una decisión de política energética, sino que nos encontramos ante «*un determinado pronunciamiento respecto de una solicitud de renovación del permiso de explotación de una central nuclear (...) y ello a pesar de que en tal decisión de limitación de prórroga y cierre de la central hayan podido influir otras razones que las estrictamente referidas a los motivos de seguridad nuclear o impacto radiológico*»⁴⁹.

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento administrativo, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha sostenido que se ha omitido el trámite de audiencia contenido en el artículo 28 LEN, pues debiera haberse concedido tal trámite después del Informe del CSN. No obstante, esta sentencia entiende que la vigente legislación «*exige la audiencia de la Comunidad Autónoma en la tramitación de las renovaciones de autorizaciones de instalaciones nucleares, no exige, en cambio, dar traslado a dicha Comunidad Autónoma del Informe del Consejo de Seguridad*»⁵⁰.

Además, las partes recurrentes, que sostenían la ilegalidad de la resolución recurrida por entender que la central nuclear debía cerrarse inmediatamente, argumentaron que se había omitido el trámite de evaluación de impacto ambiental contenido en la legislación estatal y también en la normativa autonómica de Castilla y León. Y en esta materia la propia sentencia pone de manifiesto la laguna normativa que la LEN contiene, pues en ella no se hace «*la más mínima referencia a dicha regulación medioambiental*»⁵¹.

No obstante, y efectuando una interpretación de la vigente legislación de evaluación de impacto ambiental referida a las centrales nucleares y contenida en el Anexo I, apartado b).2, del grupo 3 de la LEIA de 11 de enero 2008, esta sentencia entiende que este trámite no debe realizarse por cuanto la renovación de la autorización de explotación no supone ninguna aprobación de «*un documento técnico que defina particularmente en cuanto a su localización, la realización de planes,*

⁴⁹ FJ IV.

⁵⁰ FJ VI. En el voto particular se discrepa de esta interpretación jurídica al considerar que si bien la Comunidad Autónoma de Castilla y León no realizó alegaciones en el expediente administrativo, ello se debió a que entendía que se procedería a una renovación de la autorización de explotación, pues «*otra cosa hubiera ocurrido si la Comunidad Autónoma informante hubiera sabido que lo que estaba en trámite era la posibilidad de cierre; obviamente, el cierre conlleva consecuencias muy relevantes en intereses cuya defensa compete a la Comunidad Autónoma y de haber sabido que esa era la opción, pudo haber tenido interés en formular alegaciones*».

⁵¹ FJ X. Aunque sí debe ponerse de manifiesto el contenido de la disposición adicional 4.^a RINR, reformada por RD 35/2008, de 18 de enero, en la cual se establece que «*el procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en el RD Legislativo 1/2008, de 11 de enero, (...) se incardinará en los procedimientos sustantivos de autorización regulados en este Reglamento*».

programas, construcciones u otras instalaciones y obras referidas a una central nuclear», y a igual conclusión llega en relación con la declaración de cese de actividades contenida en la resolución recurrida, pues «tampoco puede identificarse con el desmantelamiento o clausura definitiva de la central»⁵².

Por último, se alegó por estos mismos recurrentes que se había producido en la tramitación del procedimiento administrativo un incumplimiento de los derechos de información y participación ciudadana previstos en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y en particular en relación a una solicitud de información dirigida al Consejo de Seguridad Nuclear solicitando información medioambiental y que no fue resuelta por este organismo. Pues bien, esta sentencia, pese a reprochar esta inactividad del CSN, considera que esta inactividad no produce efecto jurídico alguno sobre este recurso contencioso, pues no consta *«que las asociaciones demandantes interpusieran recurso o reclamación alguna contra dicha omisión o denegación»*⁵³. Además, esta sentencia considera que la resolución ministerial recurrida, que renueva el permiso de explotación y acuerda el cierre de la central nuclear, no puede entenderse dentro del ámbito objetivo de aplicación de la Ley 27/2006, pues esta norma condiciona el derecho de participación de los ciudadanos en asuntos de carácter medioambiental a la existencia de *«elaboración, modificación y revisión de planes y programas sobre las materias que se especifican en el artículo 17, o bien en la elaboración, modificación y revisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre las materias que asimismo se enumeran en el artículo 18 de tal Ley 27/2006»*⁵⁴.

2.º En relación con las cuestiones sustantivas.

Sin ningún género de dudas, el argumento más utilizado por los recurrentes, quienes consideraban que la Orden Ministerial debía renovar la autorización hasta el año 2019, se centraba en considerar que este acto recurrido era consecuencia del ejercicio de una potestad reglada por parte de la Administración estatal; de esta forma, su argumentación se condensaba en considerar que si el CSN había informado favorablemente la renovación de la autorización de explotación por un plazo de diez años, la Administración estatal estaba obligada a proceder a actuar en este sentido, pues ni la LEN ni la Ley del Sector Eléctrico esta-

⁵² FJ XI.

⁵³ FJ XIV.

⁵⁴ FJ XV. Sobre esta conclusión también se disiente en el voto particular emitido en esta sentencia, al entender que una interpretación de esta normativa *«siempre debe ser favorable a reconocer y exigir la participación ciudadana. Una interpretación que considera inaplicable dicha participación lesiona los derechos de los interesados y debe tener, por ello, el efecto anulador»*.

blecen potestades administrativas discrecionales en el ámbito de las autorizaciones administrativas en el sector de la energía nuclear en particular, ni tampoco en el ámbito de la energía eléctrica en general.

La respuesta ofrecida en la sentencia de la Audiencia Nacional desestima estas argumentaciones al entender que únicamente algunos elementos de la renovación de la autorización de explotación tienen esta naturaleza reglada; en particular, *«el cumplimiento de los requisitos en materia de seguridad nuclear y protección radiológica cuya apreciación compete, de manera exclusiva y excluyente, al Consejo de Seguridad Nuclear»*, y, sigue manifestando esta sentencia, también son reglados los elementos de *«la competencia para ejercerla (del Ministro de Industria), el procedimiento a través del cual ha de sustanciarse»*⁵⁵.

De esta forma, la sentencia establece la naturaleza discrecional de este acto administrativo, y ello al entender, como punto de partida, que *«el titular de la explotación de una central nuclear no tiene derecho indefinido, y temporalmente ilimitado, a continuar explotando la misma, sino al solicitar su renovación siempre está expuesto a que la misma sea denegada, y ello a pesar del informe favorable del Consejo de Seguridad Nuclear»*⁵⁶; de esta forma, interpreta como preceptos que habilitan esta actuación discrecional los artículos 28 LEN y 6, 7 y 28 RINR.

En definitiva, para esta sentencia, la *«última y poderosa justificación que legitima el pronunciamiento no reglado de la Orden Ministerial recurrida, y que consiste en que la misma ha sido dictada en un ámbito, el de la energía nuclear, que no solo es muy específico, como se ha indicado, sino también controvertido, generador de un gran debate popular, debido a todos los riesgos inherentes a tal clase de energía (emisiones radiológicas, residuos radioactivos...), ámbito en el que sin duda, y dada dicha especificidad y controversia, puede intervenir una determinada dirección u orientación de la política del Gobierno, en cuanto órgano constitucional supremo»*⁵⁷.

D) *¿Evolución e involución jurisprudencial?*

Resulta evidente que esta sentencia de la Audiencia Nacional constituye una evolución de las anteriores resoluciones judiciales dictadas en esta materia.

De esta forma se produce una evolución en relación al trámite de la evaluación de impacto ambiental, pues frente a lo manifestado en

⁵⁵ FJ XVII.

⁵⁶ FJ XVII.

⁵⁷ FJ XVIII.

la sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 18 de enero de 2001, en la cual se declaraba que este trámite no resultaba necesario ya que correspondía «al CSN informar sobre el cumplimiento por la central nuclear correspondiente de las condiciones aplicables sobre seguridad nuclear y protección radiológica», la sentencia del año 2011 aplica la normativa reguladora de este trámite ambiental sin residenciarlo en la actividad del CSN, pues resulta evidente que la legislación dictada con posterioridad al año 1999 así lo establece de forma expresa.

Esta evolución jurisprudencial resulta necesaria a la vista del reparto competencial existente en nuestro Derecho en materia medioambiental, así como de la normativa vigente, tanto estatal como autonómica, en la regulación del trámite de evaluación ambiental.

No obstante, se puede disentir del contenido de la sentencia de la Audiencia Nacional, de 30 de junio de 2011, en cuanto ésta entiende que no resulta necesario dar traslado a las Comunidades Autónomas del Informe del CSN, pues, como acertadamente se expone en el voto particular dictado, sin poderse conocer toda la información relevante en relación con las instalaciones nucleares, y su funcionamiento, difícilmente podrán las Comunidades Autónomas efectuar una valoración del impacto de estas en relación a los intereses medioambientales.

Igual crítica razonable efectuamos sobre la conclusión judicial en relación al derecho de información y participación ciudadana previsto en la Ley 27/2006 en materia ambiental, pues los procedimientos para las renovaciones de las autorizaciones de funcionamiento de las centrales nucleares no deben ser desconocidos⁵⁸ por los ciudadanos y grupos de interés; al contrario, y empleando la misma «fuerza expansiva» utilizada por el Tribunal Supremo interpretando esta normativa, nos encontramos ante una evidente actuación administrativa «que pueda afectar o proteger el estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refiere la Directiva», tal y como estableció la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004.

Y aún más intensa resulta la evolución de esta sentencia de 30 de junio de 2011, en relación con la valoración de la naturaleza jurídica de la renovación de las autorizaciones administrativas, pues considera que esta actividad es de naturaleza discrecional.

Resulta evidente que la sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 18 de enero de 2001 entendía que esta actividad administrativa era de

⁵⁸ Debiéndose compaginar este derecho a la información con la protección establecida, para determinadas informaciones y documentos referidos a las instalaciones nucleares, en el artículo 5.1 del RD 1308/2011, sobre protección física de instalaciones y materiales nucleares.

naturaleza reglada⁵⁹; incluso algunos de los actuales recurrentes resaltaron que así lo había sostenido de forma expresa la Abogacía del Estado en aquellos autos.

Este aspecto fundamental de la sentencia de junio de 2011 resulta ciertamente complejo de valorar, pero nuestra opinión es contraria a tal conclusión judicial. Y ello por los siguientes argumentos.

En primer lugar, el Ministerio debe conceder la autorización definitiva, y sus posibles renovaciones, cuando se superen satisfactoriamente las pruebas nucleares objeto de este tipo de autorizaciones —arts. 28.1 LEN y 12.1.c) RINR—. Por ello, la discrecionalidad administrativa se debe predicar de la actuación del CSN efectuando la valoración del nivel de seguridad de la instalación, pero no del Ministerio extrayendo las consecuencias jurídicas de tal valoración técnica.

Y es que cuando los artículos 5.1 y 20 RINR regulan la documentación que debe presentarse para la renovación de las autorizaciones de funcionamiento, ésta se contrae a un conjunto de documentos que se refieren exclusivamente a aspectos técnicos enmarcados en el ámbito de la seguridad nuclear; así, se solicita que se aporten los siguientes documentos: *«estudio de seguridad, reglamento de funcionamiento, especificaciones técnicas de funcionamiento, plan de emergencia interior, programa de pruebas nucleares, manual de garantía de calidad, manual de protección radiológica, plan de gestión de residuos radiactivos y del combustible gastado, estudio económico final, previsiones de desmantelamiento y clausura y plan de protección física»*.

Por otra parte, debemos cuestionarnos cuál debe ser la eficacia del Informe del CSN, tanto en relación con la legislación contenida en la LEN como en relación con la Convención de la OIEA. Y es que, como ya hemos reseñado anteriormente, esta «Convención sobre Seguridad Nuclear» establece la obligación del Estado español de constituir un órgano regulador para garantizar la seguridad nuclear, el cual tenga capacidad para otorgar licencias o autorizaciones de explotación de las centrales nucleares —arts. 2.ii), 7 y 8 de esta Convención—.

⁵⁹ Conclusión que se obtiene de la lectura de las siguientes consideraciones realizadas en esta sentencia. En primer lugar, en el FJ II se afirma que *«resulta lógico que así sea, dado que las autorizaciones de explotación o puesta en marcha, posteriores a la autorización previa y a la construcción, exigen tan solo un exhaustivo control acerca de las condiciones de seguridad y funcionamiento en el que se va a desarrollar la actividad de la instalación nuclear»*. Posteriormente, esta sentencia en su FJ III afirma que la resolución recurrida descansa, para acordar la renovación del permiso de explotación, *«sobre el cumplimiento por parte del solicitante de las condiciones que para la obtención de dicha prórroga imponía la citada Orden Ministerial, supervisado por el Consejo de Seguridad que informó favorablemente la renovación del permiso de explotación señalado, tras realizar un seguimiento y supervisión continuo de la explotación de la mencionada central nuclear»*. En breve, para esta sentencia, tanto la autorización de explotación como sus diversas prórrogas debían ser consecuencia exclusiva de un control del CSN *«acerca de las condiciones de seguridad»* en las que debía operar la central nuclear.

Dado que la Ley creadora del CSN otorga competencia exclusiva a este en materia de seguridad nuclear (art. 1.1 de la Ley 15/1980), a este organismo le debiera corresponder, en aplicación estricta de la citada Convención internacional, la competencia para otorgar las autorizaciones de explotación de las centrales nucleares en lo que se refiera a garantizar su seguridad nuclear.

Pero esta Convención no impide que los Estados miembros puedan exigir otro tipo de autorizaciones para garantizar otros intereses públicos diversos de la seguridad nuclear, tales como los referidos a la protección medioambiental o a la ordenación del territorio, por ejemplo.

No obstante, la legislación española establece la obligación de obtener una única autorización administrativa para el funcionamiento de las centrales nucleares (art. 12.1 RINR), y la competencia para su otorgamiento, y posible renovación, corresponde en exclusiva al Ministerio encuadrado en la Administración General del Estado (art. 28.1 LEN), frente al cual, y por definición legal, el CSN es otra Administración distinta e independiente.

De esta forma, la solución legal ofrecida por la LEN es considerar que la intervención del CSN y de las Comunidades Autónomas se integre en un único procedimiento a través de la emisión de meros informes, preceptivo y vinculante el emitido por el CSN, con los efectos establecidos en los artículos 2.b) Ley 15/1980⁶⁰ y 6.1 RINR, limitando la actuación de las Comunidades Autónomas a ser titulares del derecho a ser «*oídas en materia de ordenación del territorio y medio ambiente (...) en cuyo territorio se ubique la instalación o la zona de planificación prevista en la normativa básica sobre planificación de emergencias nucleares y radiológicas*» (art. 28.1 LEN).

Sin duda, esta solución normativa resulta muy mejorable no solo para satisfacer más adecuadamente las previsiones de la Convención de la OIEA, sino para permitir el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de medio ambiente y de ordenación del territorio en el ámbito de la energía nuclear.

En definitiva, y ésta es nuestra más profunda divergencia con el contenido de la sentencia, dado el contenido de la LEN, la única posibilidad para el Ministerio de denegar la renovación de la autorización de explotación de la central nuclear de Garoña es que existiera un informe negativo del CSN o de las autoridades autonómicas, cuando va-

⁶⁰ Los cuales básicamente se asemejan, estableciendo el artículo 2.b) que «*dichos informes serán preceptivos en todo caso y, además, vinculantes cuando tengan carácter negativo o denegatorio de una concesión y, asimismo, en cuanto a las condiciones que establezcan, caso de ser positivos*».

loraron la seguridad nuclear y los aspectos referidos a los intereses medioambientales de la explotación nuclear, respectivamente.

Por último, hay otro argumento que no puede quedar inadvertido, y es que si realmente la legislación nuclear española, contenida en la LEN y el RINR, establecía una potestad discrecional a la Administración General del Estado para renovar o no las autorizaciones de funcionamiento, no resultaba necesaria la referencia expresa a esta discrecionalidad que se establece de forma inequívoca, esta vez sí, en el artículo 79.3.c) LES.

En cualquier caso, la lectura de esta sentencia nos obliga a detenernos brevemente en un tema falsamente polémico en nuestro país, cual es el de la «vida útil» de las centrales nucleares. Pues en esta sentencia existen referencias a este aspecto concreto cuando afirma que «*el periodo de vida útil de 40 años de la central*», o que «*Garóña es la central nuclear en activo más antigua de España cuya vida útil inicialmente prevista finalizaba en el año 2011*».

Desde nuestro punto de vista, ambas afirmaciones son jurídicamente erróneas⁶¹ pues pretenden identificar el plazo temporal de cuarenta años de una central nuclear con su vida útil.

Y ello por cuanto el único ordenamiento jurídico en el cual se utiliza este plazo temporal de forma expresa, la *Energy Atomic Act of 1954* de Estados Unidos, tiene una finalidad exclusivamente referida a la regulación de las prácticas *antitrust* y expresamente se posibilita su posible prórroga, como actualmente está aconteciendo en la práctica seguida por la NRC, que está prorrogando estas autorizaciones hasta los sesenta años.

En nuestro Derecho vigente, ni la LEN ni el RINR han definido legalmente el concepto de «vida útil» de las centrales nucleares; la única definición normativa que existe es la contenida en la Instrucción IS-22 del Consejo de Seguridad Nuclear, de fecha 1 de julio de 2009, para la cual la «vida útil o de servicio» de las centrales nucleares se refiere al «*tiempo desde su puesta en funcionamiento hasta su retirada de servicio. La vida útil puede ser mayor que la vida de diseño, siempre que las condiciones reales de operación hayan sido menos severas que las supuestas en el diseño. Mediante la comparación entre las condiciones de diseño y las condiciones reales de operación puede determinarse el margen de vida remanente que le queda a un sistema, equipo o componente*»⁶².

En definitiva, la vida útil de cada central nuclear no es un concepto temporal estático y apriorístico, sino derivado de las condicio-

⁶¹ Al respecto puede verse BELLO PAREDES (2009: 14).

⁶² Apartado 2.º, pág. 8, de la citada Instrucción (BOE de fecha 10 de julio de 2009).

nes reales de operación de cada central, así como de las medidas adoptadas voluntariamente por sus propietarios o bien ordenadas por el CSN.

Por último, esta sentencia contiene una evidente involución al desarrollo de la energía nuclear en nuestro país, pues en ella se niega de forma expresa a los titulares de las centrales nucleares «*un derecho indefinido, y temporalmente ilimitado, a continuar explorando la misma*», y ello con independencia de los aspectos referidos a la seguridad nuclear, pues «*al solicitar su renovación siempre está expuesto a que la misma sea denegada*».

En este punto, la citada resolución judicial coincide en los objetivos perseguidos por el artículo 79.3.c) LES. En ambos casos, y si esta situación no se modifica, será difícil encontrar empresario o propietario de capital alguno que invierta en un sector económico cuya rentabilidad quede al albur de tan amplia y libérrima actividad discrecional. Y todo ello pese a la ineludible necesidad que España tiene de la energía nuclear.

IV. CONCLUSIONES

1.^a Resulta imprescindible una reforma de la legislación nuclear española, contenida actualmente en la LEN, en la cual se aborden de una forma integral, y dentro de la definición de una más amplia política energética nacional, los objetivos, requisitos y procedimientos para la utilización civil de la energía nuclear en nuestro país.

2.^a Esta reforma deberá abordar aspectos tales como la integración procedimental, en la diversa tipología de autorizaciones administrativas del Derecho nuclear, del derecho de participación de los ciudadanos. También se deberá concretar la intervención de las Comunidades Autónomas para el cumplimiento de sus competencias en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.

3.^a Igualmente, esta reforma deberá establecer de forma inequívoca si las autorizaciones administrativas, y sus posibles renovaciones, deberán ser resueltas por el órgano regulador independiente o por la Administración General del Estado; si estas autorizaciones ostentan un carácter reglado o discrecional; y, en este último supuesto, deberá determinarse con detalle la totalidad de los elementos sobre los que deba operar esta actuación discrecional.

BIBLIOGRAFÍA

- AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M. (1999): *Derecho Nuclear*, Comares, Granada.
- BARCELÓ, A. (2002): *Instalaciones nucleares: autorización y conflicto*, Ariel, Barcelona.
- BELLO PAREDES, S. A. (2009): «Las autorizaciones administrativas en el ámbito de la energía nuclear: a vueltas con el tema del futuro de la central nuclear de Santa María de Garoña», *Actualidad Administrativa*, núm. 19, págs. 1-23.
- (2011): «El derecho nuclear y el falso mito de los 40 años como límite de funcionamiento de las centrales nucleares», *Actualidad Administrativa*, núm. 19, págs. 1-31.
- CASTRO RUIZ, J. L. (2004): «La necesaria revisión de la normativa nuclear: el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas», *Diario La Ley*, núm. 5960, págs. 1853-1858.
- ECHÁVARRI, L. (2008): «La Agencia de energía nuclear en la OCDE, a través de su historia», *Economía Industrial*, núm. 369, págs. 35 a 41.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1963): *Energía nuclear y Derecho: problemas jurídico-administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- MORALES PLAZA, A. (2009): «El marco regulatorio de la energía nuclear», en *Tratado de regulación del sector eléctrico*, tomo I (Dir. F. BECKER, L. M. CAZORLA PRIETO, J. MARTÍNEZ SIMANCAS y J. M. SALA ARQUER), Aranzadi, Cizur Menor, págs. 523-553.
- RUETE, M. (2008): «Los costes de la generación de energía. Comentarios sobre las diversas fuentes», *Economía Industrial*, núm. 369, págs. 43-47.
- RUIZ DE APODACA, A. M.^a de (2010): «Gobernanza y riesgo ambiental en los procedimientos autorizatorios de instalaciones nucleares», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25.
- (2011): «Nuevas perspectivas del Derecho nuclear en Europa y en España», *REDUR*, núm. 9, págs. 67-98.
- SALA ARQUER, J. M. (2002): «Relaciones entre el organismo regulador y el titular de las instalaciones nucleares en un mercado energético liberalizado», *Temas de Derecho Nuclear*, SNE, núm. 1.
- SOSA WAGNER, F. (1978): «Localización de centrales nucleares y ordenación urbana», *REDA*, núm. 17, págs. 284-289.