

Las autorizaciones administrativas en el ámbito de la energía nuclear: a vueltas con el tema del futuro de la central nuclear de «Santa María Garoña»

Por Santiago A. Bello Paredes

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Burgos

Actualidad Administrativa, Nº 19, Sección A Fondo, Quincena del 1 al 15
Nov. 2009, pág. 2264, tomo 2, Editorial **LA LEY**

LA LEY 19762/2009

Este trabajo se quiere enmarcar en el ámbito de la discusión pública que se ha suscitado en nuestro país en relación con la energía nuclear, tras la aprobación de la Orden Ministerial de 3 de julio de 2009, en la que el Ministerio de Industria, Energía y Comercio acuerda la fecha de cese definitivo de explotación de la central nuclear y se otorga la renovación de la autorización de explotación hasta el día 6 de julio de 2013.

Disposiciones comentadas

I. Introducción

Este trabajo se quiere enmarcar en el ámbito de la discusión pública que se ha suscitado en nuestro país en relación con la energía nuclear, tras la actuación del Ministerio de Industria, Energía y Comercio aprobando la Orden Ministerial de fecha 3 de julio de 2009 (1) , y en la cual se contiene la decisión de este Departamento Ministerial sobre el futuro inmediato de la central nuclear de Garoña (Burgos), al acordarse, *«como fecha de cese definitivo de explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña el 6 de julio de 2013»*, así como otorgar *«la renovación de la autorización de explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña, hasta el día 6 de julio de 2013»*.

Pues bien, con independencia de la valoración jurídica que pretendemos efectuar del contenido de esta Orden Ministerial, hemos de realizar un estudio

previo de la regulación de la energía nuclear en nuestro Derecho partiendo de un acercamiento a los aspectos básicos de la situación energética en nuestro país.

Y es que, después de la decisión ministerial sobre el futuro de la central nuclear de Garoña, se van a tener que adoptar las correspondientes decisiones administrativas sobre el futuro del conjunto de las centrales nucleares existentes en España, y cuyo marco temporal es el siguiente (2) :

Central	Almaraz I	Almaraz II	Ascó I	Ascó II	Trillo	Cofrentes	Vandellós II
Fecha Autorización	08/06/2000	08/06/2000	1/10/2001	1/10/2001	16/11/2004	19/03/2001	14/07/2000
Duración	10 años	10 años	10 años	10 años	10 años	10 años	10 años
Vencimiento	Junio 2010	Junio 2010	Oct. 2010	Oct. 2010	Nov. 2014	Marz. 2011	Julio 2010

Por todo ello, se plantea como una cuestión urgente el inicio del debate sobre el futuro inmediato de la energía nuclear en nuestro país, pues a partir del año 2010 se debe dar una solución a la continuidad o no de las centrales nucleares de Almaraz I y II (3) , Ascó I y II (4) , Cofrentes (5) y Vandellós II (6) ; centrales nucleares que tienen una producción energética superior a la de Garoña (central que en el año 2008 produjo 4.020,46 GWH), pues la producción energética de cada una de estas centrales nucleares en funcionamiento, durante el año 2008, ha sido la siguiente (7) :

Central	Almaraz I	Almaraz II	Ascó I	Ascó II	Trillo	Cofrentes	Vandellós II
Producción (GWH)	7.474,44	8.614,99	7.778,46	7.444,81	8.271,82	8.155,66	7.236,52

II. La energía nuclear dentro de las fuentes del sistema energético español

A) La producción de energía eléctrica en España

Antes de abordar un estudio de carácter jurídico sobre la energía nuclear en nuestro Derecho, debemos acercarnos a conocer el impacto que ésta tiene dentro del denominado «mix energético» (8) .

Acudiendo a los últimos datos conocidos sobre la energía eléctrica en nuestro país, y correspondientes al año 2008 (9) , se puede señalar que la energía eléctrica producida en los ocho reactores nucleares españoles ascendió a 58.973 GWH, lo que representa casi el 20% del total de la producción eléctrica del país, que se cifra en 294.164 GWH. Durante este año, la producción de

electricidad de origen nuclear aumentó un 7% respecto al año 2007, y ello debido a la mayor disponibilidad del conjunto del parque nuclear.

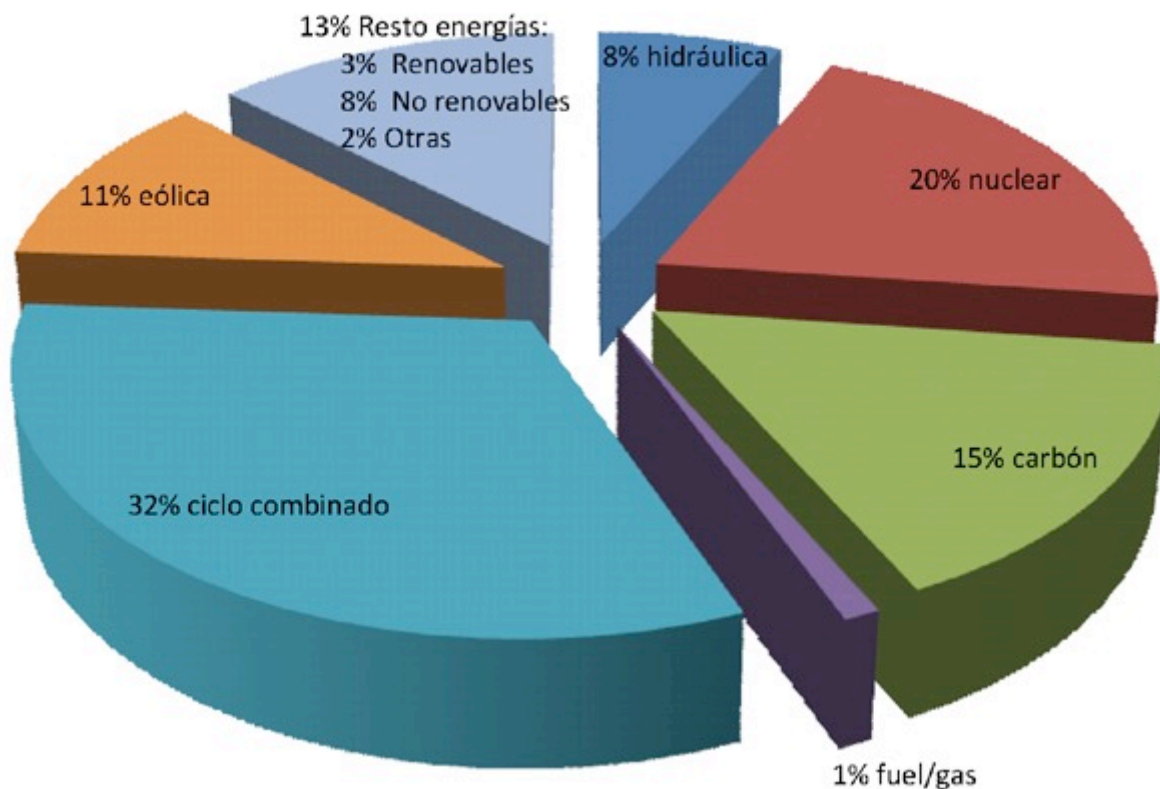
En lo que se refiere a la evolución anual de la producción sufrida por el resto de las fuentes de generación eléctrica, se puede afirmar que la energía hidráulica descendió un 18,7% (alcanzando una producción de 21.428 GWH), la energía producida por el carbón descendió un 33,8% (49.647GWH), la de ciclo combinado ascendió un 32,1% (95.529 GWH), la eólica ascendió un 15,2% (31.777 GWH), la de fuel/gas ascendió un 1% (10.691 GWH), el resto de energías renovables ascendieron un 54,5 % (7.645 GWH) y el resto de las no renovables ascendieron un 12,2% (23.314 GWH).

De esta forma, la contribución en términos de producción de las distintas fuentes de generación eléctrica para satisfacer las necesidades energéticas en el sistema eléctrico español, durante el año 2008, ha sido la siguiente (10) :

Mostrar/Ocultar

imagen

COBERTURA DE LA DEMANDA ELÉCTRICA ANUAL 2008

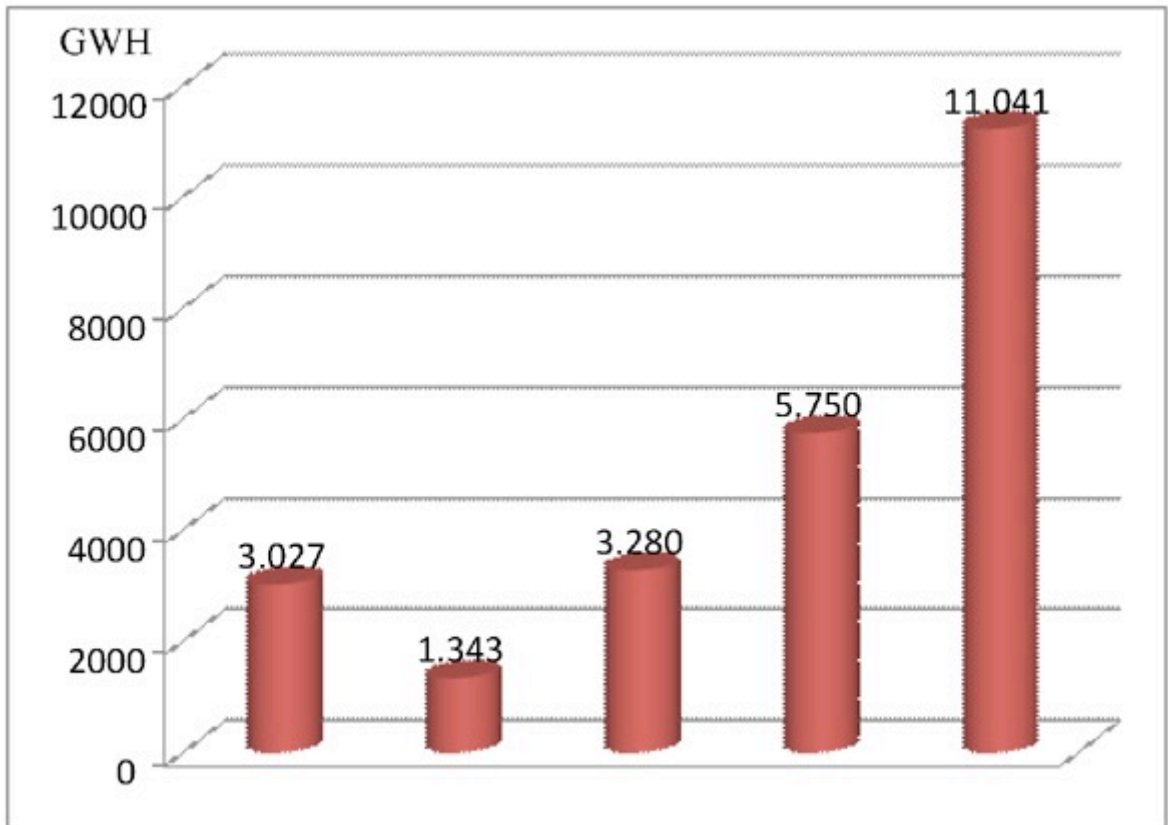


Por otra parte, la demanda de energía eléctrica se situó en 263.530 GWH, lo que ha supuesto un incremento del 0,8% (frente al 3,2% de incremento del año 2007), siendo éste el dato de crecimiento más bajo desde el año 1993 (que se situó en el 0,1% de incremento anual), y ello debido a la brusca desaceleración económica sufrida por nuestra economía y que tiene también su reflejo en el ámbito energético.

Nos encontramos, además, ante una situación de progresivo incremento de la producción de energía eléctrica en nuestro país, alcanzando un balance positivo en sus exportaciones hasta situarse el año 2008 en la cifra de 11.041GWH, lo que supone un incremento del 92% superior respecto al año 2007.

Y es que, la evolución del «saldo de los intercambios de energía eléctrica», con los países de nuestro entorno geográfico, viene presentando un incremento sostenido de la exportación de energía eléctrica en los últimos 5 años, 2004-2008, y evaluado en GWH de la siguiente forma:

Mostrar/Ocultar
imagen



A la vista de estos datos, podemos afirmar que nos encontramos ante un sector productivo, el del mercado de la generación de energía eléctrica, ciertamente pujante y con un progresivo crecimiento en sus capacidades de exportación a los mercados energéticos limítrofes de Portugal, Andorra y Marruecos, manteniéndose, por el contrario, el carácter importador de energía eléctrica respecto de Francia (11) .

Pues bien, en una visión global del reparto de las diversas fuentes energéticas (mix energético), resulta evidente que nos encontramos ante una combinación energética aceptable en términos de sostenibilidad y seguridad, pues ninguna de las fuentes de energía actuales (nuclear, fósil o renovables) puede por sí sola constituir el remedio del problema que significa tratar de solventar los retos derivados de la creciente demanda de energía eléctrica, a la vez que evitar el aumento de los niveles de emisión de los gases de efecto invernadero y todo ello buscando una disminución de la dependencia del suministro de combustible procedente del exterior de Europa (12) .

B) La contribución de la energía nuclear al sostenimiento energético

Si aceptamos la premisa de que una política energética debe dar respuesta a los tres siguientes objetivos (13) : protección del medio ambiente (sostenibilidad), seguridad de suministro y potenciación de la economía (competitividad), la energía nuclear puede contribuir decisivamente al cumplimiento de esta tríada (14) .

En este sentido, no se pueden obviar los efectos medioambientalmente perjudiciales derivados de la producción de CO₂ derivada del uso de los combustibles fósiles, para evitar lo cual se propone proceder a la «generación nuclear de electricidad de base con otras fuentes renovables poco intensivas en CO₂» (15) .

Actualmente, el «mix energético» español está dominado por las energías de ciclo combinado (32%) (16) , que suponen una fuente importante de emisión de CO₂, aunque menor a la del carbón, y representan una relativa incertidumbre sobre la seguridad en el suministro del gas natural, pues España no es productora de este combustible. En lo que se refiere al carbón, cuya aportación al mix energético se sitúa en el 15%, éste tiene como inconveniente su importante contribución a las emisiones de CO₂ (17) .

Pues bien, la energía nuclear no sólo resulta medioambientalmente sostenible en términos de reducción del CO2 (18) , sino que también permite alcanzar una situación de estabilidad en el suministro de energía eléctrica, sobre todo en los periodos de mayor demanda energética (19) , así como contribuye a generar una independencia energética frente a los productores de combustibles fósiles, pues no podemos olvidar que la producción del petróleo de los países no pertenecientes a la OPEP está alcanzando su punto máximo y la producción se concentra cada vez más en un reducido número de países, todos ello fuera de Europa (20) .

Por ello, en el futuro debemos ser capaces de sincronizar la energía nuclear de base y las energías renovables intermitentes (21) , garantizándose tanto la seguridad de las instalaciones nucleares como la minimización del impacto que puedan generar los residuos radiactivos que éstas producen.

De esta forma, una de las conclusiones para el inmediato futuro energético a las que llega el Director General de la Energía y el Transporte de la Comisión Europea, Sr. Matthias Ruete, se centra en la prolongación de la vida de las centrales, «pues se considera más eficiente que la construcción de nuevas y, por tanto, se está convirtiendo en la práctica habitual en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea. Desde la perspectiva de la seguridad, no hay prueba alguna de que exista una diferencia significativa entre la explotación normal y la explotación durante un plazo superior al previsto. En el caso de muchas centrales se puede demostrar incluso que los niveles de seguridad han aumentado notablemente a raíz de programas de modernización y ampliación de la vida útil, muchas veces hasta niveles recomendados por la AIEA como objetivo para las nuevas centrales» (22) . Conclusión que ya se ha hecho efectiva en los Estados Unidos de América en relación con centrales nucleares que utilizan una tecnología similar a la de «Santa María de Garoña» (23) .

III. El marco jurídico y regulatorio de la energía nuclear en España

La energía nuclear se encuentra regulada actualmente en nuestro Derecho (24) por una ley de los años sesenta (25) , 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 (26) .

De esta forma, el régimen jurídico queda definido por la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear (LA LEY 19/1964) (LEN), con las modificaciones introducidas por las Leyes 25/1968, de 20 de junio (LA LEY 803/1968), 54/1997, de 27 de noviembre (LA LEY 4062/1997) y de 20 de junio, 24/2005, de 18 de noviembre (LA LEY 1625/2005), básicamente.

Esta ley ha sido desarrollada reglamentariamente por el Decreto 2869/1972, de 21 de julio, que se ha sido derogado por el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas (RINR) (LA LEY 4931/1999), modificado últimamente por el Real Decreto 35/2008, de 18 de enero.

A) La energía nuclear, una materia de competencia compartida

Dado que la LEN es una norma preconstitucional, debemos estudiar cuál es el ámbito competencial del Estado en esta materia dentro del actual marco constitucional (27) .

En este sentido, el encuadramiento competencial estatal debe recaer en el contenido del art. 149.1.25.^a (LA LEY 2500/1978) 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»* (28) , pues también podría encuadrarse este tipo de energía dentro de la competencia de *«medio ambiente»* si se regulase, por ejemplo, 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 éstas que, efectivamente, serían propias de la materia "medio ambiente"»* (29) .

Además, la energía nuclear también puede incidir en otros posibles títulos competenciales, como el de la *«ordenación del territorio»* (art. 148.1.3.^a (LA LEY 2500/1978) CE), pues éste tiene como núcleo fundamental *«un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objetivo consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio»* (30) ; aunque debe señalarse que, desde esta perspectiva competencial, *«dentro del ámbito material de dicho título, de enorme*

amplitud, no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial» (31) .

Por ello, este título competencial podría afectar a la energía nuclear en cuanto se utilice para el establecimiento, por parte de las Comunidades Autónomas, de una planificación del uso del suelo susceptible para la instalación de centrales nucleares, o para la aprobación de planes o instrumentos tendentes a establecer sistemas de equilibrio territorial entre dichas instalaciones y otras de distinta naturaleza o entre aquéllas y los núcleos de población.

En conclusión, nos encontramos ante una materia, la energía nuclear, sobre la cual inciden los títulos constitucionales establecidos en los arts. 149.1.25.^a (LA LEY 2500/1978), «*bases del régimen minero y energético*», 149.1.23.^a (LA LEY 2500/1978), «*legislación del medio ambiente, sin perjuicio de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales*» y 148.1.3.^a (LA LEY 2500/1978), «*ordenación del territorio*».

En lo que respecta ahora a la determinación más concreta de las competencias estatales y autonómicas en la regulación de la energía nuclear, se debe señalar lo siguiente.

En el ámbito de la determinación de las «*bases del régimen minero y energético*», esta competencia comprende «*una regulación normativa uniforme vigente en toda la nación con la que se pueda asegurar, por razones de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma pueda establecer las peculiaridades que le convengan en defensa de su propio interés general*» (32) .

En el ámbito competencial de la regulación del medio ambiente (33) , esta previsión constitucional significa que «*lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos (...). El recíproco*

engranaje de la competencia estatal y de las autonómicas en la materia, visto así, lleva a la convicción de que lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma» (34) .

En esta materia medioambiental, y teniendo presente la ubicación de las 8 centrales nucleares existentes en la actualidad en las Comunidades Autónomas de Castilla y León (1), Cataluña (3), Valencia (1), Castilla-La Mancha (1) y Extremadura (2), podemos estudiar sus correspondientes ámbitos competenciales.

Así, en lo que se refiere a las Comunidades con Estatutos de Autonomía reformados existen dos diversos modelos. El primero de los cuales opta por un modelo de atribución de competencias en el que se produce una enumeración detallada de éstas, es el caso de Cataluña (35) ; el segundo modelo, se limita a reflejar las competencias autonómicas en materia de desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado, es el caso de Valencia y Castilla y León.

Este último Estatuto establece que la Comunidad de Castilla y León (36) ostenta la competencia de *«desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: (...). Protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Prevención ambiental. Vertidos a la atmósfera y a las aguas superficiales y subterráneas»*, art. 71.1.7.º EACyL.

En el marco de las Comunidades Autónomas que no han reformado su Estatuto de Autonomía, el Estatuto de Castilla-La Mancha (37) establece, en su art. 32.7, que esta Comunidad ostenta la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estados en la materia de *«protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección»*. Igualmente, el Estatuto de Extremadura (38) efectúa idéntica referencia competencial en su art. 8.8.

Todo lo cual significa que en la definición del marco regulatorio de la energía nuclear cabe una posible participación de las Comunidades Autónomas (39) , y ello dentro de los límites establecidos por el juego conjunto de los títulos

competenciales contenidos en los arts. 149.1.23.^a y 25.^a, y en el art. 148.1.3.^a.

De esta forma, y dado este reparto competencial, parece evidente que el art. 28 (LA LEY 19/1964) LEN establezca necesariamente que las autorizaciones concedidas por la Administración estatal en materia nuclear deban efectuarse *«una vez oídas las Comunidades Autónomas con competencia en materia de ordenación del territorio y medio ambiente»*.

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

B) La Ley sobre energía nuclear y el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas

A través de esta norma jurídica se ha pretendido regular en nuestro Derecho *«el desarrollo y puesta en práctica de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear y de las radiaciones ionizantes»* (40) , art. 1.a), y hacer compatible este uso con la protección *«a las personas, cosas y medio ambiente»*.

Nos encontramos ante una materia, el uso pacífico de la energía nuclear, que la LEN ha tratado de publicar (41) 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 sancionadora (42) .

Además, se produce una regulación detallada de la responsabilidad derivada de los daños nucleares, calificándola como de naturaleza *«objetiva»*, art. 45 (LA LEY 19/1964) 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 que asciende, en el caso del mercado de producción de energía eléctrica a la suma de 700 millones de euros, art. 57 (LA LEY 19/1964) LEN, y ello para cubrir los daños inmediatos; los daños

diferidos serán abonados por el Gobierno y que luego restituirá el titular de la explotación nuclear.

El desarrollo reglamentario de esta ley se encuentra contenido actualmente en el RD 1836/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas (43) , y como bien establece su art. 1 (LA LEY 4931/1999), esta norma reglamentaria tiene por objeto *«la regulación del régimen jurídico de autorizaciones administrativas, tanto para las instalaciones nucleares y radiactivas como para otras actividades específicas relacionadas con la aplicación de radiaciones ionizantes. Asimismo, integra el régimen de acreditaciones del personal, de las obligaciones de los titulares de dichas instalaciones y de las actividades de inspección y control»*, art.1.

De esta forma, la técnica de la intervención administrativa a través del instrumento de la autorización no sólo se refiere a la actividad a realizar, sino que también se extiende al personal al servicio de tales instalaciones.

Pues bien, este Reglamento viene a sustituir al dictado en fecha 21 de julio de 1972 (44) cuyo objeto era también la regulación del régimen de las autorizaciones administrativas precisas *«en todo lo referente al proyecto, emplazamiento, construcción, montaje y explotación de las instalaciones nucleares y radiactivas»*, art. 1.

C) El marco europeo de la energía nuclear

En la actualidad, la determinación de una política energética europea común representa una necesidad ineludible para las instituciones comunitarias y ello con la finalidad de alcanzar, al menos, los siguientes objetivos (45) :

1. *«—* Sostenibilidad: i) desarrollar fuentes renovables de energía competitivas y otras fuentes y vectores energéticos de baja emisión de carbono, en particular combustibles alternativos para el transporte; ii) contener la demanda de energía en Europa, y iii) liderar los esfuerzos mundiales por detener el cambio climático y mejorar la calidad de la atmósfera local.
2. *—* Competitividad: i) asegurar que la apertura del mercado de la energía resulta beneficiosa para los consumidores y para la economía en general y, al mismo tiempo, estimula las

inversiones destinadas a la producción de energía limpia y al incremento de la eficiencia energética; ii) amortiguar las repercusiones del aumento de los precios internacionales de la energía en la economía de la UE y en sus ciudadanos, y iii) mantener a Europa en la vanguardia de las tecnologías energéticas.

3. — Seguridad de abastecimiento: se trata de frenar la creciente dependencia de la UE respecto de la energía importada mediante i) un enfoque integrado de reducción de la demanda, diversificación de los tipos de energía consumida por la UE ("combinación energética") mediante un mayor uso de las energías autóctonas y renovables competitivas, y diversificación de las rutas y las fuentes de abastecimiento de la energía importada; ii) la creación de un marco que estimule las inversiones adecuadas para hacer frente a la creciente demanda de energía; iii) la mejora del equipamiento de la UE para hacer frente a las situaciones de emergencia; iv) la mejora de las condiciones de las empresas europeas que desean acceder a los recursos globales, y v) la garantía de que todos los ciudadanos y todas las empresas tienen acceso a la energía».

Pues bien, el ámbito de la energía nuclear está íntimamente unido al nacimiento de las instituciones comunitarias, pues los Estados fundadores advirtieron la necesidad de regular la utilización de este tipo de energía como fuente energética, por ello se creó la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) con la firma en Roma del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (46) en fecha 25 de marzo de 1957.

Y se estableció como objetivos de esta Comunidad, entre otros, el desarrollo de la investigación y la difusión de los conocimientos técnicos, el establecimiento y aplicación de normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de las personas y los trabajadores, facilitar las inversiones y garantizar el establecimiento de las instalaciones básicas necesarias para el desarrollo de la energía nuclear en la Unión Europea, así como velar por el abastecimiento regular y equitativo en minerales y combustibles radiactivos de

todos los usuarios y, por último, garantizar que los materiales nucleares civiles no se destinan a otros fines, en particular los militares, art. 2 del Tratado.

Después de más de 50 años de funcionamiento, se puede concluir que este Tratado ha tenido un balance positivo, en el que cabe destacarse que ha permitido a la Comunidad realizar acciones importantes en un sector estratégico, sobre todo en materia de suministro energético de la Unión. Gracias al Tratado Euratom, la Comunidad ha contribuido al progreso científico, mediante su apoyo a la investigación y a la innovación, ha garantizado la aplicación de normas estrictas de protección radiológica para los ciudadanos y ha proporcionado un enfoque global para las inversiones en este sector, así como ha velado por el suministro regular y equitativo a los usuarios de materiales nucleares de la Comunidad y el control riguroso del uso pacífico de dichos materiales (47) .

Pues bien, pese a que el Tratado Euratom no confiere a la Comunidad competencias estrictas y exclusivas en determinados ámbitos, sigue aportando un verdadero valor añadido a sus miembros, pues basándose en este Tratado la Comisión ha adoptado recomendaciones y decisiones. En igual sentido, se ha efectuado una labor normativa en relación con el establecimiento de una política comunitaria de «protección sanitaria», y ello en base a los arts. 31 y 32 del Tratado (48) . Además, sede también subrayar que otras políticas comunitarias, como la de medio ambiente, tienen asimismo una incidencia considerable sobre el sector nuclear.

Y en este ámbito normativo derivado de este Tratado comunitario, se debe citar la Directiva 2009/71/Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2009, por la que se establece un marco comunitario para la seguridad nuclear de las instalaciones nucleares (LA LEY 12169/2009) (49) , y que tiene como finalidad establecer un marco común para todos los Estados miembros en lo que se refiere a la energía nuclear, garantizando una intervención administrativa de las autoridades nacionales en materia de elección del lugar de instalación, de construcción, de mantenimiento y de explotación, así como la creación de un organismo nacional de control de la seguridad nuclear.

IV. Las autorizaciones administrativas en el ámbito de la energía nuclear

A) Tipología y régimen jurídico

El art. 28 (LA LEY 19/1964) LEN establece expresamente que las instalaciones nucleares y radiactivas estarán sometidas «a un régimen de autorizaciones emitidas por el Ministerio de Industria y Turismo y Comercio, previo informe preceptivo del Consejo de Seguridad nuclear, una vez oídas las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente», remitiéndose a la normativa reglamentaria para la regulación específica de cada una de las «autorizaciones aplicables a cada fase de la vida de dichas instalaciones, entre ellas, la selección de emplazamientos, la construcción, la puesta en marcha y el funcionamiento, y su desmantelamiento y clausura».

Se advierte así, que ante la naturaleza de la actividad a desarrollar, cual es la nuclear, la legislación establece una diversa tipología de autorizaciones administrativas que deben velar por la adecuación a Derecho de toda la actividad referida a estas instalaciones nucleares; desde la fase de planificación de la actividad, hasta la de su clausura y desmantelamiento.

De esta forma, tanto el Decreto de 1972, como el vigente RINR tienen como objeto fundamental, la regulación «del régimen de autorizaciones administrativas, tanto para las instalaciones nucleares y radiactivas, como para otras actividades específicas relacionadas con la aplicación de radiaciones ionizantes», art. 1.

Pues bien, el conjunto de autorizaciones administrativas que regula esta normativa son las siguientes, art. 12.1 (LA LEY 4931/1999) RINR de 1999:

1.º) Autorización previa o de emplazamiento, que significa «un reconocimiento oficial del objetivo propuesto y de la idoneidad del emplazamiento elegido, cuya obtención faculta al titular para solicitar la autorización de construcción de la instalación e iniciar las obras de infraestructura preliminares que se autoricen».

2.º) Autorización de construcción, que «faculta al titular para la construcción de la instalación y para solicitar la autorización de explotación».

3.º) Autorización de explotación, que «faculta al titular a cargar el combustible nuclear e introducir sustancias nucleares en la instalación, a realizar el programa de pruebas nucleares y a operar la instalación dentro de las condiciones establecidas en la autorización. **Se concederá en primer lugar**

con carácter provisional hasta la finalización satisfactoria de las pruebas nucleares».

Sobre este tipo de autorizaciones administrativas, hemos de señalar que el RIRN de 1972 establecía que para la puesta en marcha se requería, art. 24, «un permiso de explotación provisional» y un «permiso de explotación definitivo». El primero, facultaba al explotador para «la realización de las pruebas nucleares, entendiéndose por tales los ensayos y comprobaciones a realizar en la instalación después de la admisión de las sustancias nucleares o de la carga del combustible nuclear e incluyendo en ellas las diversas fases de la explotación experimental que permitan obtener los datos básicos para evaluar la seguridad nuclear de la instalación», apartado 1.º. Tras esta fase provisional y de experimentación, el titular de la explotación debería obtener «un permiso de explotación definitivo, **cuando la instalación haya sido verificada satisfactoriamente**», apartado 2.º.

Y esta conclusión se corrobora de la lectura de los artículos 29 y 31 del RIRN de 1972 que establecían lo siguiente; el art. 29 señalaba que, «apreciado por servicios técnicos del Ministerio de Industria el resultado satisfactorio de las pruebas y verificaciones previstas (...) y previo dictamen de la Junta de Energía Nuclear, la Dirección General de la Energía podrá otorgar el permiso de explotación provisional (...)» y el art. 31 establecía que, «después de haber completado el programa de pruebas y ensayos nucleares durante el tiempo especificado en el permiso de explotación provisional, en su caso, de las prórrogas concedidas, el titular de la autorización, habrá de solicitar el permiso de explotación definitiva».

Pues bien, en lo que se refiere a las prórrogas de los permisos de explotación provisionales, la Exposición de Motivos (LA LEY 4931/1999) del RIRN de 1999 establece expresamente que, «con respecto a la sustitución de las prórrogas sucesivas de los permisos de explotación provisional, la regulación que se deroga era consecuencia de la escasa experiencia sobre la operación de centrales nucleares en nuestro país que se tenía en 1972. Como cautela, el legislador introdujo entonces el permiso de explotación provisional, como alternativa a la concesión del permiso de explotación definitivo, para permitir a los órganos de control de la Administración disponer de un período de tiempo que permitiera obtener los datos básicos para evaluar la seguridad de la instalación. La experiencia, nacional e internacional, en este campo determina

la conveniencia de sustituir estos permisos por una autorización de explotación, sometida a un plazo de validez, que sólo tiene carácter provisional durante el tiempo necesario para la ejecución del programa de pruebas nucleares».

En este apartado, y por su importancia para valorar la actuación ministerial en relación con la central nuclear de «Santa María de Garoña», hemos de referirnos a la interpretación que efectúa la sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 18 de enero de 2001 (50) de estos permisos de explotación provisionales (PEP), al considerar que, *«en la actualidad el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, deroga el anterior reglamento sobre la materia, sustituyendo las prórrogas sucesivas de permisos de explotación provisional, previstos en el Decreto 2869/1972 y cuya instauración fue sólo consecuencia de la escasa experiencia sobre el funcionamiento de centrales nucleares en nuestro país en 1972, pues permitía a los órganos de control de la Administración disponer de un período de tiempo que permitiera obtener los datos básicos para evaluar la seguridad de la instalación, por unos permisos o autorizaciones de explotación, que sólo tienen carácter provisional durante el tiempo necesario para la ejecución del programa de pruebas nucleares, y analizar sus resultados, y la posterior autorización de explotación por el plazo que se establezca, sometiendo además las renovaciones de autorizaciones al mismo procedimiento que el aplicable para su concesión».*

Parece evidente, por tanto, que se ha pasado de una situación normativa que regulaba la existencia de permisos de explotación provisionales y prorrogables, RIRN de 1972, a otra, actualmente vigente, en la cual la provisionalidad sólo puede durar el tiempo necesario para la realización de las pruebas nucleares, para luego solicitar la autorización de explotación definitiva, RIRN de 1999, y resultando dudosa la posible existencia de una prórroga de estas autorizaciones provisionales, dada la excepcionalidad con la que se regula esta tipología autorizatoria en el vigente RIRN.

Por otra parte, parece evidente que tanto en el RIRN de 1972, como en el vigente, el control administrativo de la autorización de explotación provisional se debe centrar exclusivamente en analizar **«la seguridad nuclear de la instalación»**, una vez efectuadas las correspondientes pruebas nucleares, art. 24.1 «in fine» RIRN de 1972 y art. 12.1 (LA LEY 4931/1999) RIRN 1999.

Pues bien, hemos de señalar que en el supuesto de la central nuclear de «Santa María de Garoña», ésta ha funcionado desde su puesta en marcha y hasta la actualidad, casi 30 años, bajo la habilitación de un permiso de explotación provisional (PEP), que ha venido siendo prorrogado desde el año 1971 y que en la actualidad se ha renovado hasta el año 2013.

4.º) Autorización de modificación, que *«faculta al titular para introducir modificaciones en el diseño de la instalación o en sus condiciones de explotación, en los casos en que se alteren los criterios, normas y condiciones en que se basa la autorización de explotación».*

5.º) Autorización de ejecución y montaje de la modificación, *«faculta al titular a iniciar la realización, ejecución y montaje de aquellas modificaciones que, por su gran alcance o porque implique obras y montajes significativos, se consideran necesario autorizar expresamente, a juicio de la Dirección General de Política Energética y Minas o del Consejo de Seguridad Nuclear».*

6.º) Autorización de desmantelamiento, para que *«una vez extinguida la autorización de explotación, faculta al titular a iniciar las actividades de descontaminación, desmontaje de equipos, demolición de estructuras y retirada de materiales, para permitir, en último término, la liberación total o restringida del emplazamiento. El proceso de desmantelamiento terminará en una declaración de clausura, que liberará al titular de una instalación de su responsabilidad como explotador de la misma y definirá, en el caso de la liberación restringida del emplazamiento, las limitaciones de uso que sean aplicables y el responsable de mantenerlas y vigilar su cumplimiento».*

A la vista de este conjunto de autorizaciones administrativas, se puede concluir afirmando que se ha tratado de establecer un control previo de la Administración ante cualquier eventualidad que surja en las instalaciones nucleares desde su planificación y hasta su clausura y desmantelamiento.

Parece evidente que este régimen jurídico de acusada intervención administrativa, calificada de forma tradicional en nuestra doctrina como una típica actividad de policía de la Administración, implica un juicio de valor, un contraste y confrontación entre el Derecho subjetivo y el interés público que se contempla, lo que determina una acción de naturaleza preventiva del Derecho administrativo que persigue el sometimiento del ejercicio de la actividad a un

juicio valorativo de la Administración en el que se aprecia su compatibilidad con los bienes públicos a proteger (51) .

Y es que, de las diversas posturas que el Estado puede asumir en relación con la energía nuclear, el nuestro parece haber adoptado una «postura neutral» y que descansa fundamentalmente en el establecimiento de un procedimiento regulador intensificado en cuanto a la intervención administrativa, y ello debido a los riesgos que implica el ejercicio de esta actividad, respetando, por tanto, la iniciativa empresarial privada (52) .

En este sentido, la vigente normativa reguladora del sector eléctrico, Ley 54/1997, de 27 de noviembre (53) , establece en su art. 2.1 (LA LEY 4062/1997) que, «se reconoce la libre iniciativa empresarial para el ejercicio de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica reguladas en la presente Ley». Estableciendo el art. 21.1 (LA LEY 4062/1997) el carácter reglado de las autorizaciones previas para el ejercicio de este tipo de actividades al señalar que, «la construcción, explotación, modificación sustancial y cierre de cada instalación de producción de energía eléctrica estará sometida al régimen de autorización administrativa previa en los términos establecidos en esta Ley y en sus disposiciones de desarrollo. La transmisión de estas instalaciones se comunicará a la Administración concedente de la autorización original.**El otorgamiento de la autorización administrativa tendrá carácter reglado y se regirá por los principios de objetividad, transparencia y no discriminación**».

Pues bien, dentro de las diversas modalidades conceptuales que se engloban en el genérico concepto de «autorización administrativa» (54) (bien sea la que se refiere a un supuesto de levantamiento de la prohibición general al ejercicio de la actividad, o la que se refiere a un acto declarativo que remueve los obstáculos legales para ejercer un derecho preexistente una que vez que se haya comprobado el cumplimiento de las condiciones legalmente previstas, y por ello con una naturaleza reglada y, por último, la que se refiere a que la autorización hace nacer el derecho al ejercicio de la actividad, adquiriendo así un carácter constitutivo y teniendo una naturaleza discrecional), nos inclinamos a categorizar este conjunto de autorizaciones administrativas del RIRN dentro de la segunda categoría, **y por ello con un carácter reglado, sin olvidar el carácter de discrecionalidad técnica que contienen los**

informes preceptivos del CSN para valorar el componente de la seguridad de las instalaciones nucleares

B) En concreto, la autorización de explotación

Como ya se ha señalado, uno de los tipos de autorizaciones administrativas existentes es la de explotación, y que faculta al titular, *«a cargar el combustible nuclear e introducir sustancias nucleares en la instalación, a realizar el programa de pruebas nucleares y a operar la instalación dentro de las condiciones establecidas en la autorización. **Se concederá en primer lugar con carácter provisional hasta la finalización satisfactoria de las pruebas nucleares»***, art. 12.1 c) (LA LEY 4931/1999) RIRN.

Pues bien, nos encontramos con una tipología autorizatoria que puede ser provisional o definitiva.

En nuestro país, y haciendo un balance de los títulos habilitantes concedidos a las centrales nucleares en funcionamiento (55) , las autoridades administrativas se han venido decantado por la opción de la concesión de permisos de explotación provisionales (PEP) como títulos habilitantes para el funcionamiento de las centrales nucleares y no por la concesión de autorizaciones de explotación definitivas, y ello hasta la aprobación del RIRN de 1999, a partir del cual se ha procedido a la concesión de autorizaciones definitivas, por un plazo de 10 años y con posibilidad de prorrogarse.

De esta forma, en el RIRN de 1972 se establecía que las centrales nucleares podrían operar bajo permisos de explotación provisional (PEP), que en la práctica administrativa seguida comenzaron siendo anuales y luego bianuales. La provisionalidad se mantendría hasta que, una vez solucionados todos los temas pendientes, se concediera un permiso de explotación definitivo, al estilo de las centrales de EE.UU. a las que se concedía una licencia que, de acuerdo con los análisis en que se basaban, les permitían operar durante 40 años.

Pues bien, en España, varias centrales nucleares solicitaron la concesión de un permiso definitivo, que fue evaluado en la década de 1980 y, de hecho, se llegó a conceder a la central de Vandellós I (56) , pero ese enfoque se entendió inadecuado al entorno español, pues mientras una central americana licenciada para cuarenta años estaba «blindada» frente a nuevos requisitos del regulador cuyo objetivo fuese aumentar la seguridad, el enfoque español era

más parecido al europeo, por lo que el CSN requería mejoras de seguridad a las centrales cuando las consideraba justificadas en función de los progresivos avances del conocimiento tecnológico.

En consecuencia, siguiendo una práctica internacional cada vez más generalizada en Europa, se decidió por el CSN que los titulares de las centrales nucleares llevasen a cabo una revisión periódica de su seguridad (RPS) (57) , revisión que tiene un carácter global e integrador y con un alcance temporal de los 10 años anteriores de operación de la central nuclear, y todo ello como respuesta al incidente registrado en la central nuclear de Vandellos I y de su importante repercusión social (58) .

Pues bien, desde el año 2000 las autorizaciones de explotación concedidas a las centrales nucleares, y con una vigencia de diez años, requieren la presentación de una revisión periódica de la seguridad asociada a la solicitud de una nueva autorización de explotación, por ello estas autorizaciones tienen una duración también de 10 años, para así coincidir el plazo de evaluación de la seguridad de las instalaciones que se refiere la RPS con la duración del título habilitante que las permite funcionar.

Pero se debe señalar que esta situación obedece a una práctica administrativa, introducida por el CSN y consistente en solicitar una RPS de cada central nuclear y con un plazo de evaluación de los últimos 10 años de operación de la central.

En este sentido, las centrales nucleares de Almaraz I y II, Ascó I y II, Vandellós II, Trillo y Cofrentes vienen funcionando actualmente en base a una autorización de explotación definitiva con una duración de 10 años prorrogables, y ello en aplicación del RIRN de 1999; mientras que la central nuclear de «Santa María de Garoña» ha venido funcionando con un PEP prorrogable en aplicación del RIRN de 1972, y a partir de la Orden Ministerial de 3 de julio de 2009 funciona amparada en una autorización o PEP de cuatro años no prorrogable.

En cuanto a la naturaleza jurídica de este tipo de autorización administrativa, parece evidente que nos encontramos ante un acto administrativo de naturaleza reglada en lo que se refiere a que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio deberá conceder, en el caso de la autorización definitiva, cuando se superen satisfactoriamente las pruebas nucleares objeto de este

tipo de autorizaciones (art. 12.1 (LA LEY 4931/1999) RIRN), y se deberá conceder la autorización provisional, *«por el tiempo necesario para efectuar el programa de pruebas nucleares y analizar sus resultados»*, art. 21.1 (LA LEY 4931/1999) RIRN. 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 valoración técnica.

Y es que cuando el art. 20 (LA LEY 4931/1999) RIRN regula la documentación que debe presentarse, ésta se contrae a un conjunto de documentos que se refieren sustancialmente 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»*. Documentación que deberá ser presentada cuando se solicite por primera vez la autorización de explotación, así como cuando se pretenda su renovación, art. 5.1 (LA LEY 4931/1999) RIRN.

Toda esta documentación, y la solicitud de las pruebas nucleares para obtener la autorización de explotación provisional deberá ser remitida a la Dirección General de Energía para su aprobación previo informe del CSN, arts. 19 (LA LEY 4931/1999) y 21 (LA LEY 4931/1999) RIRN; autorización provisional que se deberá conceder *«por el tiempo necesario para efectuar el programa de pruebas nucleares y analizar sus resultados»*, art. 21.1 RIRN.

Una vez finalizado de forma *«satisfactoria»* el programa de pruebas nucleares se solicitará la autorización de explotación definitiva, que se concederá por el Ministerio previo informe del CSN.

De este procedimiento administrativo se puede destacar la importancia que la seguridad nuclear tiene tanto para la concesión de la autorización de explotación provisional, como para la definitiva. Correspondiendo la valoración de esta situación tecnológica al Consejo de Seguridad Nuclear. Y ello debido a las competencias que éste tiene sobre esta materia de seguridad nuclear, pues no en vano esta entidad de Derecho público es el *«único organismo competente en materia de seguridad nuclear»*, art. 1 de la Ley 15/1980, de 22

de abril de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, en la redacción efectuada por la Ley 33/2007, de 7 de noviembre

Por último, en cuanto a la duración de esta autorización de explotación definitiva, esta cuestión no se contempla en el RIRN, ni tampoco en la LEN, pero lo que parece evidente es que ésta deberá extenderse siempre que la central nuclear cumpla las especificaciones de seguridad que establezca el CSN, no siendo tanto una cuestión apriorística de determinación del tiempo estimado de «vida de diseño» contemplado cuando se proyecta y construye la instalación, sino una referencia cronológica que se deberá concretar dependiendo del estado de las instalaciones incluso, de las mejoras técnicas que se puedan introducir o se hayan introducido a lo largo de su tiempo de funcionamiento.

V. El futuro de la central nuclear de «Santa María de Garoña»

A) Situación técnica de la central

Como pone de manifiesto el Consejo de Seguridad Nuclear en el Informe preceptivo que ha efectuado en fecha 5 de junio de 2009, con motivo de la solicitud de renovación de la autorización de explotación provisional (59) : «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 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.

Durante los años noventa, esta central nuclear implantó las directrices del CSN, basadas en los nuevos criterios de seguridad del Código de la Nuclear Regulatory Commission (NRC), en particular en materia de análisis de riesgos de incendios y de mejoras en este ámbito, lo que dio lugar a la introducción de mejoras adicionales relacionadas con la separación física de parte de trazados eléctricos, la redundancia de estos equipos, mejoras en la instrumentación, así como la instalación de un panel de parada remota para casos de pérdida de sala de control.

En la presente década, Garoña ha realizado los programas de mejora requeridos en la autorización vigente, como por ejemplo la construcción de un simulador réplica de su sala de control para formación del personal de operación, que antes tenía que realizar los programas de formación en la central de Monticello en Estados Unidos (...).

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 lo que va de año 2009** las centrales nucleares españolas han notificado 47 sucesos, de ellos **7** han correspondido a **Garoña y todos han sido clasificados como nivel 0** de la Escala INES.

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, **«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 técnica y jurídicamente, la central nuclear de «Santa María de Garoña» presenta **un**

comportamiento adecuado de la central, desde el punto de vista de la seguridad.

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

Después del estudio efectuado, podemos conformar una opinión sobre el contenido de la decisión del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo sobre el futuro de la central nuclear de «Santa María de Garoña» no desde el mero determinismo voluntarista, sino desde un plano de análisis y reflexión.

1.º) Sobre la motivación expresada

La Orden Ministerial de fecha 3 de julio de 2009 contiene un conjunto de motivaciones, de orden fáctica y jurídica, que conviene que analicemos con algún detenimiento (60) .

1.1. Así, se refiere en primer lugar al conjunto de autorizaciones administrativas que el titular de esta central nuclear ha tenido desde su puesta en funcionamiento: *«la central de Santa María de Garoña obtuvo un permiso provisional de explotación el 30 de octubre de 1970 (...). Hasta este momento, la propietaria ha obtenido permisos de explotación y prórrogas de la autorización de explotación en 1971, 1972, 1973, 1974, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1984, 1986, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995 y 1999. Por Orden del Ministerio de Industria y Energía de fecha 5 de julio de 1999, se otorgó a la empresa Centrales Nucleares del Norte, S.A. (Nuclenor, S.A.) una renovación del permiso de explotación (...) por un período de diez años (...)».*

De cuanto se cita, y como ya habíamos adelantado, se debe concluir que esta central nuclear ha venido funcionando bajo una autorización administrativa del tipo PPE, otorgado en fecha 30 de octubre de 1970 y que ha sido prorrogada sucesivamente hasta el año 2009. Todo lo cual supone un contraste con el resto de centrales nucleares, pues todas ellas funcionan ahora amparadas por una autorización de explotación definitiva y con un plazo de duración de 10 años prorrogables.

1.2. En lo que se refiere a los aspectos técnicos de la central nuclear (61) , la Orden Ministerial se refiere a su producción durante el año 2008, 4.021 GWh, *«lo que supone alrededor del 1,3% de la producción total nacional»;* igualmente se refiere a que el *«coste del inmovilizado de esta central finalizó en 1996»*, y luego se refiere a que *«los principales componentes y estructuras*

de la central nuclear (...), fueron diseñados bajo la hipótesis de vida de la misma de 40 años» (62) .

1.3. En lo que se refiere a la política energética de nuestro país (63) , se alude tanto a los Planes del Gobierno sobre incremento de las fuentes renovables (64) , como al referido a la eficiencia energética (65) , 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»*.

1.4. Existen, 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 éste 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» (66) .*

1.5. Por último, la Orden Ministerial explicita las funciones que trata de extraer del contenido del vigente art. 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» (67) .*

En definitiva, si hubiera de compendiarse este conjunto de motivos alegados, la explicación que justifica el contenido de esta Orden Ministerial se contrae en uno sólo, éste sería el de la *«definición y dirección de la política energética» (68)* de nuestro país, política que supuestamente trata de reducir la aportación de la energía nuclear proveniente de esta central nuclear (que no la del resto de centrales nucleares) en el «mix energético» (69) , por ello, el plazo concedido para su clausura es *«el período mínimo necesario»*.

Y la voluntad política de clausura de esta central nuclear resulta tan evidente que el Ministerio tuvo la obligación de solicitar un nuevo informe al CSN sobre la posible renovación de la autorización de la central nuclear de «Santa María de Garoña» por un periodo de dos, de cuatro o de seis años, el cual fue emitido señalando «que las consideraciones técnicas que se recogen a continuación se basan en los estudios realizados por el CSN teniendo en cuenta el horizonte temporal de operación de 10 años» (70) .

Por todo ello, la voluntad que se expresa 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»*, Acuerdo 1.º, así como se otorga a la empresa titular de la central *«la renovación de la autorización de explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña, hasta el 6 de julio de 2013»*.

2.º) Sobre los *posibles* argumentos para ostentar una opinión en contrario

2.1. El «*fin*» legal previsto en el RIRN de 1999 para el supuesto de prórrogas de las autorizaciones provisionales de explotación

La primera cuestión que tenemos que analizar se refiere a la finalidad que el ordenamiento jurídico otorga a la competencia ejercida por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio con la aprobación de la precitada Orden Ministerial.

Y es que, como ya se ha señalado, nos encontramos ante una solicitud de la empresa titular de Garoña para la «renovación de un permiso de explotación provisional» (71) de conformidad con el contenido de la Orden del Ministerio de Industria y Energía de fecha 5 de julio de 1999, a través del cual que concedió una renovación del permiso de explotación por 10 años, y habilitó al titular de la explotación para su posible renovación, al señalar que *«caso de ser necesario un nuevo permiso, el titular podrá solicitarlo del Ministerio de Industria y Energía por un periodo no superior a diez años, con un mínimo de tres años de antelación a la expiración del presente permiso de explotación (72) »*.

No obstante, la normativa jurídica que regulaba esta resolución de fecha 5 de julio de 1999, RIRN de 1972, permitía la existencia de prórrogas de los permisos de explotación provisional (art. 31), y ésta fue la práctica administrativa seguida generalmente para las centrales nucleares en

funcionamiento, tal y como ya hemos comprobado. Sin embargo, esta posibilidad de prorrogar los PEP no está recogida expresamente en la nueva regulación del RIRN de 1999 (art. 23), por lo que sorprende que la empresa titular de la central nuclear de Garoña haya solicitado su prórroga (y no haya solicitado, por el contrario, una autorización de explotación definitiva) y el Ministerio la haya concedido (aunque por un plazo sustancialmente menor del solicitado).

Pues bien, si se acepta la posibilidad de que se puedan prorrogar las autorizaciones de explotación provisionales, debemos cuestionarnos cuál es la finalidad normativa de la existencia de estas autorizaciones provisionales y sus posibles prórrogas.

De la lectura del contenido del RIRN, tanto en su versión de 1972 como en la de 1999, se puede afirmar que esta finalidad se contrae a «*la realización de las pruebas nucleares*», arts. 24.1 y 12.1.c) (LA LEY 4931/1999), respectivamente, de tal forma que si éstas son satisfactorias se puede solicitar y se deberá conceder el permiso o la autorización definitiva, arts. 31 y 23 (LA LEY 4931/1999).

Por ello, no resulta aventurado afirmar que la finalidad de la competencia otorgada al Ministerio de Industria, Energía y Comercio por el RIRN de 1999 se contrae exclusivamente a la valoración de la seguridad de las pruebas nucleares que se deben realizar, así como a su necesaria continuidad, y cuando ésta resulta adecuada no puede sino proceder a su renovación. Y a idéntica conclusión se debe llegar si el texto analizado es el RIRN de 1972.

En conclusión, dado que la OM de fecha 3 de julio de 2009 se centra en valorar la política energética de nuestro país, cuando debiera haber valorado única y exclusivamente el resultado de la seguridad de las pruebas nucleares realizadas en la central nuclear de Garoña entre los años 1999 a 2009, bien pudiera hablarse de una posible existencia de «desviación de poder» (art. 70.2 LJCA), pues se ha ejercido una competencia para un fin distinto al previsto en el ordenamiento jurídico, aunque esta ilegalidad pueda englobarse en el aparente incumplimiento que se efectúa de los arts. 12.1 c) (LA LEY 4931/1999) y 21.1 (LA LEY 4931/1999) del RD 1386/1999, ya citados.

Y es que, desde nuestro punto de vista, si el CSN informó favorablemente la renovación de la autorización de esta central nuclear por un plazo de 10 años,

valorando exclusivamente los aspectos técnicos referidos a la seguridad nuclear, ello conlleva la obligación del Ministerio de conceder la renovación del PPE por el plazo de 10 años solicitado (para así hacer coincidir la actividad de la central con el plazo de evaluación de su seguridad a que se refiere la RPS), y todo ello salvo que se entienda que con el RIRN de 1999 no existe la posibilidad legal de prorrogar las autorizaciones provisionales.

Además, con la solución contenida en la OM de fecha 3 de julio de 2009 se genera una divergencia entre el plazo concedido de autorización (4 años) y el plazo que el CSN viene definiendo como idóneo para evaluar la seguridad de las instalaciones a través de la RPS (10 años).

Por último, y en este marco de encuadramiento competencial, resulta sorprende que la motivación esgrimida por la Orden Ministerial para acordar la clausura de la central nuclear en el año 2013, que como hemos comprobado se centraba en argumentos de «política energética nacional», no corresponda con el marco competencial de este Ministerio, que no incluye la determinación de esta política energética, sino exclusivamente la de su ejecución.

Y es que el art. 10.1 (LA LEY 6325/2009) del RD 542/2009, de 7 de abril, por el que se reestructuran los Departamentos ministeriales establece expresamente que al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio le corresponde, *«la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de desarrollo industrial, turismo, política comercial, energética, de la pequeña y mediana empresa, de telecomunicaciones y de la sociedad de la información»*, por lo cual si no existe este preciso y necesario marco definitorio de la «política energética» del Gobierno, en el que se incluya obviamente a la energía nuclear, nos podemos encontrar también ante una actuación competencialmente cuestionable.

2.2. Trámite de información a la Comunidad Autónoma

La vigente regulación de la LEN, en su modificación de 2005, establece expresamente que las Comunidades Autónomas deben ser oídas en todos los procedimientos tendentes a la concesión renovación de autorizaciones nucleares, art. 28 LEN.

Por ello, el RIRN de 1999 desarrolla este mandato legislativo regulando la forma en que se producirá esta participación de las Comunidades Autónomas; de esta forma, el art. 4.2 (LA LEY 4931/1999) establece que *«Asimismo, de*

acuerdo con el art. 28 LEN remitirá, y en su caso, una copia de toda la documentación a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ordenación del territorio y medio ambiente en cuyo territorio se ubique la instalación (...), a los efectos de que formulen alegaciones en el plazo de un mes».

Nos podemos cuestionar ahora cuándo se deba producir esta puesta en conocimiento de la Administración autonómica en los supuestos, como es el caso, de presentación de documentación por el titular de la central nuclear en dos momentos posteriores en el tiempo: en primer lugar, en el momento en que se solicita la prórroga, año 2006, y en fechas cercanas a la finalización de ésta, año 2009.

Además, también debemos referirnos a cuándo debe concederse el trámite de alegaciones a la Comunidad Autónoma, antes o después del informe del CSN. Pues bien, de la precitada sentencia de la Audiencia Nacional puede deducirse que tiene que ser después porque según ésta afirma, *«sin que tampoco resulte exigible en aquella tramitación la elaboración de un estudio de evaluación de impacto medioambiental de la actividad correspondiente, no contemplado en la normativa aplicable, pues, en definitiva, corresponde al Consejo de Seguridad Nuclear informar sobre el cumplimiento por la Central Nuclear correspondiente de las condiciones aplicables sobre seguridad nuclear y protección radiológica tal y como prevé la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear»*. Por tanto, si la Comunidad Autónoma puede alegar sobre la afectación de estas instalaciones nucleares a su propia competencia medioambiental, sólo podrá hacerlo previo conocimiento del único órgano con competencia en esa materia, el CSN en este caso, y con conocimiento de toda la documentación completa presentada por el titular de la instalación.

2.3. Otra tipología de aspectos cuestionables

De la lectura de la Orden Ministerial de fecha 3 de julio de 2009, y del análisis que se ha efectuado en este trabajo, resultan realmente cuestionables varias afirmaciones contenidas en esta resolución administrativa.

De esta forma, no compartimos el argumento de que la escasa participación de esta central en el «mix energético» (1,3%), permita su clausura por el supuesto escaso impacto que ésta producirá. Y ello por cuanto si es *relativamente* escasa su aportación, en igual medida poco podrá variar con su

clausura al incremento de la contribución de las fuentes renovables, siendo éste el argumento fundamental de la resolución recurrida.

Y sorprende igualmente que se acuda a afirmar que se ha amortizado completamente el inmovilizado de esta central nuclear, pues resulta chocante incluir este argumento en una acción pública valorativa de la política energética. Respecto del plazo temporal de 40 años de previsible explotación, resulta inocuo como argumento cuando el CSN ha valorado positivamente la seguridad de la central nuclear (73) .

Por último, el argumento de la necesidad de dar cumplimiento a la Directiva 2009/28/CE, puede resultar cuestionable, pues el plazo marcado por esta Directiva para que España alcance el 20%, como objetivo para la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo de energía final bruta es el año 2020, máxime cuando en esta normativa comunitaria la trayectoria temporal para alcanzar este resultado deberá comenzar en el bienio 2011-2012 (74) .

Y resulta aún más sorprendente que esta voluntad de profundizar en las fuentes energéticas renovables se inicie por la disminución de la capacidad productiva derivada de la energía nuclear que, como se ha visto antes, no resulta productora de emisiones contaminantes, y no por ninguna otra actividad energética contaminante.

Dicho de otra forma, si el argumento central para la clausura de la central nuclear de «Santa María de Garoña» es una alegación a cuestiones de «política energética nacional», lo primero que debe efectuarse es una discusión pública, elaboración y aprobación de esta política energética en la que se defina el modelo energético de nuestro país a medio plazo, la composición del «mix energético», las vías de transición hacia este nuevo modelo energético y los impactos socioeconómicos que tal transición pueden causar, y todo ello para no correr el riesgo de que sea tachada la actuación administrativa de arbitraria y constitutiva de una lesión indemnizable económicamente si finalmente se consuma la clausura de esta central nuclear.

En conclusión, y sin tratar de abordar exhaustivamente todos los problemas jurídicos que se suscita de esta Orden Ministerial de fecha 3 de julio de 2009, se intuye la existencia de un litigio judicial (75) ciertamente interesante, en un entorno de debate sobre la energía nuclear en particular, y sobre el futuro

energético en general, tanto en España como en el resto de los socios de la UE.

(1)

BOE de fecha 4 de julio de 2009, <http://www.boe.es/boe/dias/2009/07/04/pdfs/BOE-A-2009-11115.pdf> (fecha de consulta: 15 de julio de 2009).

[Ver Texto](#)

(2)

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.

[Ver Texto](#)

(3)

Y es que, en fecha 6 de junio de 2008, ya se ha solicitado al Ministerio la renovación de las autorizaciones de estas dos centrales nucleares y por un plazo de 10 años, fuente *Resultados y perspectivas nucleares 2008*, Foro Nuclear, http://www.foronuclear.org/pdf/resultados_perspectivas_nucleares_2008.pdf (fecha de consulta: 27 de julio 2009). Y ello por cuanto, las autorizaciones de explotación para estas dos centrales nucleares fue concedido por el Ministerio de Economía en fecha 8 de junio de 2000, BOE de 27 de junio de 2000 http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=dilex&id=00/12111&txtlen= (fecha de consulta: 15 de julio de 2009); autorizaciones que establecían expresamente que, «*con un mínimo de dos años de antelación a la expiración de la presente autorización, el titular podrá solicitar (...) una renovación de la misma por un periodo no superior a diez años*».

[Ver Texto](#)

(4)

Y cuyas últimas autorizaciones de explotación se produjeron por medio de las Órdenes del Ministerio de Economía de fecha 1 de octubre de 2001, *BOE* de fecha 22

de

octubre, http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=dilex&id=01/19659&txtlen= (fecha de consulta: 15 de julio de 2009). Máxime ello cuando los partidos nacionalistas catalanes (ERC, fundamentalmente) han venido mostrando su preocupación por la existencia de estas centrales nucleares en Cataluña, llegando a presentar solicitudes de comparecencia de la Presidenta del Consejo de Seguridad Nuclear, ante la Comisión de Industria, Turismo y Comercio del Congreso de los Diputados, para informar sobre la situación de las centrales nucleares catalanas, como la realizada en fecha 26 de noviembre de 2008 http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Intervenciones?_piref73_1335415_73_1335414_1335414.next_page=c/EnviarCgiBuscadorIntervenciones (fecha de consulta: 25 de agosto de 2009).

[Ver Texto](#)

(5)

Y cuya última autorización de explotación se produjo por medio de la Orden del Ministerio de Economía de fecha 19 de marzo de 2001, *BOE* de fecha 16 de abril de 2001, <http://www.boe.es/boe/dias/2001/04/16/pdfs/A13862-13864.pdf> (fecha de consulta: 27 de julio de 2009).

[Ver Texto](#)

(6)

Y cuya última autorización administrativa de explotación fue concedida por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de fecha 14 de julio de 2000, *BOE* de fecha 11 de agosto de 2000, http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=dilex&id=00/15337&txtlen= (fecha de consulta: 15 de julio de 2009).

[Ver Texto](#)

(7)

Fuente de elaboración propia a partir de los datos ofrecidos, a fecha 31 de diciembre de 2008, en *Resultados y perspectivas nucleares 2008*, cit.

[Ver Texto](#)

(8)

Anglicismo empleado habitualmente para expresar la contribución de las diversas fuentes energéticas en el montante total de la producción de energía eléctrica de nuestro país.

[Ver Texto](#)

(9)

Y obtenidos de la publicación *El sistema eléctrico español. 2008*, elaborado por Red Eléctrica española, pág. 7
http://www.ree.es/sistema_electrico/pdf/infosis/Inf_Sis_Elec_REE_2008_v2.pdf
(fecha de consulta: 25 de agosto de 2009).

[Ver Texto](#)

(10)

Fuente de elaboración propia, a partir de los datos obrantes en la publicación *El sistema eléctrico español...* cit.

[Ver Texto](#)

(11)

De esta forma, se exportó energía eléctrica a Portugal con un incremento del 26%, a Andorra con un 6% y a Marruecos con un 21%; mientras que con Francia seguimos teniendo un balance importador de energía eléctrica, que en el año 2008 ascendió a 2.882 GWh, aunque ha descendido frente al año 2007 que fue de 5.487 GWh, es decir, se ha producido un descenso del 47,5%, *Informe...*, cit., pág. 15.

[Ver Texto](#)

(12)

Retos actuales del mercado energético, tal y como sostiene el actual Director General de Energía y Transportes de la Comisión Europea, RUETE, M., «Los costes de la generación de energía. Comentarios sobre las diversas fuentes», *Economía industrial. Ejemplar dedicado a 50 Aniversario de la Agencia de la Energía Nuclear de la OCDE*, n.º 369, 2008, pág. 43.

(13)

Tal y como se recoge en el «Plan de acción global en el ámbito de la energía para el período 2007-2009. Una política energética para Europa», aprobado con motivo del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 8 y 9 de marzo de 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/93141.pdf (fecha de consulta: 15 de julio de 2009), y todo ello con pleno respeto de la libertad de cada Estado para configurar su «cesta energética». En igual sentido se manifiesta el «Libro Verde sobre Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura», de fecha 8 de marzo de 2006, COM/2006/0105 final, cuando establece que una estrategia energética para Europa supone conjugar los principios de desarrollo sostenible, competitividad y la seguridad de abastecimiento de las fuentes energéticas, apartado 1.º, http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=&type_doc=Mfinal&an_doc 06&nu_doc5 (fecha de consulta: 15 de julio de 2009). Dirección política comunitaria que ha llevado a la aprobación de la Directiva comunitaria 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, DOCE de fecha 5 de junio de 2009, y que tiene como objetivos obligatorios nacionales alcanzar un porcentaje del 20% de consumo de energía procedente de fuentes renovables para el año 2020.

Ver Texto

(14)

Bogas, J., «La energía nuclear en el marco de las fuentes energéticas», *Economía Industrial. Ejemplar dedicado a 50 Aniversario...*, cit., pág. 75.

Ver Texto

(15)

Ruete, M., cit., pág. 43.

Ver Texto

(16)

Fuente de producción energética que consiste en «aprovechar la energía del combustible (gas natural o gasóleo) en dos ciclos termodinámicos: inicialmente en un ciclo de Brayton de gas, y posteriormente el calor residual de este ciclo se utiliza a través de una caldera de recuperación, como entrada de calor en un ciclo de Rankine de vapor, obteniéndose de esta manera una eficiencia energética sustancialmente superior a la que se obtiene en cada ciclo simple por separado. Los ciclos combinados actuales consiguen eficiencias superiores al 56%», BOGAS, J., *cit.*, pág. 78.

[Ver Texto](#)

(17)

Por lo que ya se está apostando por la investigación para reducir las emisiones de CO2 son las tecnologías de captura y almacenamiento de CO2 (CAC). Por ello el «Libro Verde...», *cit.*, señala que «la hulla y el lignito, por ejemplo, representan actualmente cerca de una tercera parte de la producción de electricidad de la UE: debido al cambio climático, esta producción sólo es sostenible si va acompañada de tecnologías comercializadas de captación del carbono y carbón limpio en toda la UE», apartado 2.3.

[Ver Texto](#)

(18)

Así en el «Libro Verde...», *cit.*, apartado 2.3, se establece que «la energía nuclear contribuye aproximadamente en una tercera parte a la producción de electricidad de la Unión Europea y, si bien es preciso prestar una especial atención a las cuestiones de los residuos nucleares y la seguridad, esta opción representa actualmente la mayor fuente de energía prácticamente libre de emisiones de carbono en Europa».

[Ver Texto](#)

(19)

Atienza, L., «La energía nuclear en la operación del sistema eléctrico español», *Economía industrial. Ejemplar dedicado a 50 Aniversario...*, *cit.*, pág. 72, señala que «la energía nuclear contribuye de manera muy significativa a la cobertura de la demanda del sistema eléctrico en términos de energía. Adicionalmente, en los

momentos de demanda máxima registrados en el sistema eléctrico, la generación nuclear contribuye a su cobertura normalmente con prácticamente toda su potencia instalada. Se trata, en definitiva, de una tecnología que aporta una extraordinaria firmeza al sistema eléctrico tanto en términos de energía como en términos de potencia».

[Ver Texto](#)

(20)

Ruete, cit., pág. 44.

[Ver Texto](#)

(21)

Ruete, cit., pág. 46. En igual sentido, *Martínez Córcoles, F.*, «Las energías nuclear y renovables en "la cesta" del suministro energético», *Economía Industrial*, cit., pág. 96.

[Ver Texto](#)

(22)

Como concluye *Ruete, cit.*, pág. 46, incluso optando por la prolongación de la actividad de las centrales nucleares inicialmente prevista para 30-40 años. En un sentido similar, *Atienza, L., cit.*, pág. 73, pues considera que «el saldo de ventajas e inconvenientes de la decisión de construcción de nuevas centrales será diferente del de la decisión de optimización del uso del parque existente, puesto que en este último caso una gran parte de sus costes son costes hundidos».

[Ver Texto](#)

(23)

Según los datos del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), de 24 centrales existentes en ese país con este tipo de diseño, sólo una ha cesado en su explotación (Millstone 1), están funcionando con su autorización originaria dos (Hope Creek 1 y Fermi 2) y han sido renovadas sus autorizaciones a 17 centrales nucleares y el resto está en curso de renovación,

http://www.csn.es/images/stories/actualidad_datos/especiales/smg/memoria_resum_en_final_07_06_09.pdf (fecha de consulta: 21 de julio de 2009).

[Ver Texto](#)

(24)

Para un conocimiento del régimen jurídico de la energía nuclear pueden verse los trabajos de *Ayllón Díaz-González, J. M., Derecho Nuclear*, Comares, Granada, 1999; *Barceló, A., Instalaciones nucleares: autorización y conflicto*, Ariel, Barcelona, 2002; *Sala Arquer, J. M.*, «Relaciones entre el organismo regulador y el titular de las instalaciones nucleares en un mercado energético liberalizado», *Temas de Derecho Nuclear*, SNE, n.º 1, 2002; *Morales Plaza, A.*, «El marco regulatorio de la energía nuclear», en *Tratado de regulación del sector eléctrico*, tomo I, Directores *Becker, F., Cazorla Prieto, L. M., Martínez Simancas, J., Sala Arquer, J. M., Aranzadi*, Cizur Menor, 2009, págs. 523-553.

[Ver Texto](#)

(25)

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, cit.*, pág. 15.

[Ver Texto](#)

(26)

Y aunque estas tres centrales se construyeron en los años sesenta, las condiciones de diseño de Garoña difieren de las de Zorita y Vandellós I, no sólo porque la primera es del tipo BWR, sino porque tiene una tecnología más avanzada. Una visión histórica de la energía nuclear en España se puede encontrar en *Espejo Marín, C.*, «La producción de electricidad de origen nuclear en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 33, 2002, págs. 65-77.

[Ver Texto](#)

(27)

Y todo ello a la vista de la doctrina sentada 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.

[Ver Texto](#)

(28)

STC 14/2002, *cit.*, FJ. X.

[Ver Texto](#)

(29)

STC 14/2002, *cit.*, FJ. X.

[Ver Texto](#)

(30)

Sentencia del Tribunal 28/1997, de 13 de febrero, FJ. XXVIII.

[Ver Texto](#)

(31)

Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2002, *cit.*, FJ. VI.

[Ver Texto](#)

(32)

STC 1/1982, de 28 de enero, FJ. I. En este sentido el vigente Estatuto catalán, aprobado por Ley Orgánica, 6/2006, de 19 de julio, establece en su art. 133.2 que, «*la Generalitat participa mediante la emisión de un informe previo en el procedimiento de otorgamiento de la autorización de las instalaciones de producción y transporte de energía que superen el territorio de Cataluña o cuando la energía sea*

objeto de aprovechamiento fuera de este territorio». Menos preciso se muestra el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por LO 14/2007, de 30 de noviembre, cuando establece en su art. 71.1.10.º, que corresponde a esta Comunidad Autónoma «en el marco de la legislación básica del Estado, en los términos que ella establezca (...) el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en (...): régimen minero y energético, incluidas las fuentes renovables de energía». En un sentido idéntico se expresa el art. 50.5 del Estatuto valenciano, modificado por LO 1/2006, de 10 de abril.

[Ver Texto](#)

(33)

Bello Paredes, S. A., «Un ejemplo de necesaria articulación de diversos intereses públicos en conflicto: la minería versus el medio ambiente», Actualidad Administrativa, n.º 12, junio 2009, págs. 1.383 y ss.

[Ver Texto](#)

(34)

STC 102/1995, de 26 de junio, FJ. VIII.

[Ver Texto](#)

(35)

Así, el Estatuto catalán, establece en su art. 144.1 que «*corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia compartida incluye en todo caso: a) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos. b) El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales. c) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos. d) La regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes en todo su ciclo de vida, desde que se generan hasta que pasan a ser residuos. e) La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en*

Cataluña y sobre su gestión y traslado y su disposición final. f) La regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación de suelo y subsuelo. g) La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma. En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas. h) La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación con independencia de la administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca. i) La regulación del régimen de autorización y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero. j) La promoción de las calificaciones relativas a productos, actividades, instalaciones, infraestructuras, procedimientos, procesos productivos o conductas respetuosas hacia el medio. k) La prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador. l) Las medidas de protección de las especies y el régimen sancionador».

[Ver Texto](#)

(36)

Igualmente, el Estatuto valenciano, establece como competencia autonómica en esta materia la de desarrollo legislativo y ejecución sobre «protección del medio ambiente», art. 50.6. El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, refleja también este similar ámbito competencial al señalar que corresponde a esta Comunidad, art. 75.3, «protección del medio ambiente, que, en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente; la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna y la biodiversidad, la prevención y corrección de la generación de los residuos, de la contaminación atmosférica, del suelo y del subsuelo, así como el abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas». Y es que Aragón, pese a no contar con ninguna central nuclear ha venido desarrollando una política normativa reguladora de la energía nuclear, y que condujo a la STC 14/2002, *cit.*

[Ver Texto](#)

(37)

Aprobado por Ley orgánica 9/1982, de 10 de agosto, y reformado por última vez por LO 3/1997, de 3 de julio, EAJCLM.

[Ver Texto](#)

(38)

Aprobado por Ley orgánica 1/1983, de 25 de febrero, y cuya última modificación se hizo por LO 28/2002, de 1 de julio, EAE.

[Ver Texto](#)

(39)

Aunque resulta escasa la regulación efectuada hasta la fecha; no obstante, se puede citar el contenido de la reciente ley aragonesa 4/2009, de 22 de junio de Ordenación del Territorio 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»*.

[Ver Texto](#)

(40)

Entendiéndose por «radiación ionizante», las radiaciones capaces de producir directa o indirectamente iones a su paso a través de la materia, art. 2 LEN. Definiendo también este precepto a las centrales nucleares como, *«cualquier instalación fija para la producción de la energía nuclear»*, y a la instalación nuclear como comprensiva de *«I. Las centrales nucleares. II. Las fábricas que utilicen combustibles para producir sustancias nucleares y las fábricas en que se proceda al tratamiento de sustancias nucleares, incluidas las instalaciones de regeneración de combustibles nucleares irradiados. III. Las instalaciones de almacenamiento de sustancias nucleares, excepto los lugares en que dichas sustancias se almacenen incidentalmente durante su transporte»*.

(41)

Siguiendo así el modelo de Derecho comparado de la época, *Ayllón Díaz-González, J. M., cit.*, pág. 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 de la energía nuclear, la existencia de un organismo o autoridad pública que inspecciona, supervisa y evalúa las actividades de los explotadores de centrales nucleares y la existencia de una responsabilidad civil que aseguren 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 (Organización Internacional de la Energía Atómica), NEA (Agencia de Energía Nuclear), EURATOM (Comunidad Europea para la Energía Atómica), entre otros.

(42)

Morales Plaza, A., cit., pág. 532.

(43)

Una referencia interesante a las necesarias modificaciones de este RD puede verse en *Castro Ruiz, J. L.*, «La necesaria revisión de la normativa nuclear: el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas», *Diario La Ley*, n.º 5.960, de fecha 23 de febrero de 2004.

(44)

BOE de fecha 24 de octubre de 1972.

(45)

Conclusiones a las que se llega en el «Libro verde...», *cit.*, pág. 20.

[Ver Texto](#)

(46)

Este tratado, que fue firmado por los seis países fundadores de la **CECA** y la **CEE**: **Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo** y los **Países Bajos**, entró en vigor el **1 de enero de 1958**.

[Ver Texto](#)

(47)

Tal y como se recoge en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: 50 años del Tratado Euratom, aprobada en Bruselas en fecha 20 de marzo de 1957, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=M:2007:0124:FIN:ES:HTML> (fecha de consulta: 25 de agosto de 2009).

[Ver Texto](#)

(48)

Y que ha dado lugar, por ejemplo, al Reglamento 1993/1493 Euratom del Consejo, de 8 de junio de 1993, relativo a los traslados de sustancias radiactivas entre los Estados miembros, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=NLEX:31993R1493:ES:HTML>, o al Reglamento 2005/302 Euratom de la Comisión, de 8 de febrero de 2005, relativo a la aplicación del control de seguridad de Euratom. Declaración del Consejo y de la Comisión, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=NLEX:32005R0302:ES:HTML> (fecha consulta: 25 de agosto de 2009).

[Ver Texto](#)

(49)

Publicado en el *DOCE* de fecha 2 de julio de 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=:L:2009:172:0018:0022:ES:PDF> (fecha de consulta: 25 de julio de 2009).

[Ver Texto](#)

(50)

FJ. II.

[Ver Texto](#)

(51)

Bello Paredes, S. A. y Medina Arnáiz, T., «Las autorizaciones administrativas en la legislación ambiental de Castilla y León», *Derecho ambiental de Castilla y León*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 113-114.

[Ver Texto](#)

(52)

Como sostiene *Sala Arquer, J. M., cit.*, pág. 55, en igual sentido *Morales Plaza, cit.* pág. 524.

[Ver Texto](#)

(53)

Normativa que resulta aplicable a la energía nuclear en aplicación del contenido de la Disposición Adicional 10.^a de esta Ley 54/1997 que dispone que, «*las instalaciones de producción de energía eléctrica a las que sea de aplicación la legislación especial en materia de energía nuclear se registrarán por la misma además de por lo dispuesto en la presente Ley*»

[Ver Texto](#)

(54)

Bello Paredes, S.A. y Medina Arnáiz, T., cit., pág. 113.

[Ver Texto](#)

(55)

Estudio que ha realizado en nuestro país *Zarzuela Jiménez, J.*, «Proceso para la evaluación de la renovación de la autorización de explotación de Garoña», *Alfa. Revista de seguridad nuclear y protección radiológica*, n.º 5, 2009, págs. 32-38, y que resulta realmente ilustrativo para determinar las causas de la utilización generalizada de las PEP en el régimen nuclear español, http://www.csn.es/images/stories/actualidad_datos/especiales/smg/articulozarzuela.pdf (fecha de consulta: 20 de julio de 2009).

[Ver Texto](#)

(56)

Esta central nuclear, ubicada en Hospitalet de l'Infant (Tarragona) e inaugurada en 1972, era del tipo GCR (grafito-uranio natural) y refrigerada por gas, y el día 19 de octubre de 1989 se declaró un incendio en la zona de turbinas, calificado como incidente de nivel 3 en la escala INES (incidente importante), es decir, que no provocó emisión de radioactividad al exterior. El elevado coste de las medidas exigidas por el organismo regulador español (CSN) para corregir las irregularidades detectadas hicieron que la empresa explotadora decidiera su cierre definitivo. En la actualidad se encuentra parcialmente desmantelada, estando el edificio del reactor en periodo de latencia.

[Ver Texto](#)

(57)

Para conocer la importancia de este instrumento técnico para verificar la seguridad de las centrales nucleares puede verse el documento elaborado por el CSN «Guía de Seguridad 1.10. Rev.1. Revisiones periódicas de la seguridad de las centrales nucleares», <http://www.csn.es/publicaciones/GGSG-1-10R1.pdf> (fecha consulta: 25 de agosto de 2009).

[Ver Texto](#)

(58)

Además, el CSN informó de esta posición al Congreso de los Diputados en su informe «La seguridad de las centrales nucleares españolas», presentado en fecha 11 de

junio de 1992 en respuesta a una resolución del Congreso de los Diputados, de fecha 6 de febrero de 1990, por la que pedía al CSN un análisis exhaustivo de la seguridad de las centrales nucleares españolas. En las conclusiones del informe se decía que «con una periodicidad de diez años se van a realizar revisiones de la seguridad de las centrales, actualizando la situación de los programas de evaluación continua de la seguridad y los avances en programas específicos y analizando la aplicabilidad de los cambios en la normativa, que se hayan podido producir en dicho período».

[Ver Texto](#)

(59)

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, (fecha de consulta: 21 de julio de 2009).

[Ver Texto](#)

(60)

Además, se debe contemplar esta voluntad ministerial a la luz de la intervención realizada por el titular de este departamento ministerial, Sr. Sebastián Gastón, en sede parlamentaria el pasado día 30 de julio de 2009 ante la Comisión del Congreso de los Diputados de Industria, Turismo y Comercio, http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_337.PDF#page=/span > (fecha de consulta: 25 de agosto de 2009).

[Ver Texto](#)

(61)

Y contenidos en los Considerandos primero a cuarto de la Orden Ministerial.

[Ver Texto](#)

(62)

Siendo éste un aspecto a destacar en la motivación de la resolución, pues viene a significar que la «vida útil» de la central es de 40 años.

[Ver Texto](#)

(63)

Y contenidos en los Considerandos quinto a noveno de la Orden Ministerial.

[Ver Texto](#)

(64)

Plan de energías renovables 2005-2010, aprobado por el Consejo de Ministros en fecha 26 de agosto de 2005, <http://www.idae.es/index.php/mod.pags/mem.detalle/idpag.14/relcategoria.1153/relmenu.12> (fecha de consulta: 25 de agosto de 2009).

[Ver Texto](#)

(65)

Planes de Acción 2005-2007 y 2008-2012.

[Ver Texto](#)

(66)

Considerando duodécimo.

[Ver Texto](#)

(67)

Considerando decimotercero.

[Ver Texto](#)

(68)

En este sentido se ha expresado el Presidente del Gobierno en su intervención ante el Pleno del Congreso de los Diputados el pasado día 10 de junio de 2009, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=RLST&BASE=w9&FMT=WTXDTS.fmt&DOCS=1&QUERY=8CDP200906100089.CODI.%29#> (Página6) (fecha de consulta: 15 de julio de 2009), cuando señala que, «el Gobierno debe respetar los procedimientos legales establecidos para tomar una decisión. Usted ha referido que el Consejo de Seguridad Nuclear, en efecto, remitió al Gobierno su

informe sobre un periodo de renovación por un plazo de diez años. Este informe, como sabe, es preceptivo. El Gobierno está evaluando y estudiando dicho informe. Debo recordar que el informe aborda únicamente lo que afecta a la seguridad y que, lógicamente, no aborda cuestiones de otra índole que deben tenerse en cuenta para la toma de decisión, como por ejemplo la política energética, que es sin duda alguna un gran instrumento de desarrollo económico y social. Ayer afirmé en el Senado lo que hoy voy a repetir ante usted y ante la Cámara: la decisión sobre Garoña será coherente con nuestros compromisos programáticos con los que concurrimos a las elecciones generales hace un año, obteniendo el respaldo mayoritario de los ciudadanos; un compromiso que, como usted conoce, pasa por la sustitución gradual, ordenada, razonable, garantizando la seguridad del suministro en favor de las energías renovables en nuestro país, es decir, de energías más seguras, más limpias y a largo plazo menos costosas para el conjunto de la economía nacional, siempre que esté convenientemente garantizada la seguridad del suministro para todos los ciudadanos y las empresas de nuestro país».

[Ver Texto](#)

(69)

Y en este sentido, la intervención del Ministro de Industria, Turismo y Comercio en el Congreso de los Diputados, *cit.*, pone especial énfasis en señalar que ésta «es una decisión que no pone en cuestión la energía nuclear en su conjunto, sino que analiza para un caso concreto (...). Santa María de Garoña es una central nuclear cuya producción en 2008 supuso el 1,3 por ciento del total de la electricidad generada en España. Esta pequeña cuantía determina que el futuro cese de la explotación de Garoña no solo no suponga un peligro para la garantía de suministro, sino que además sea una oportunidad para seguir promoviendo nuestras políticas de ahorro energético y de desarrollo de las energías renovables (...). Por tanto, siendo nuestra intención seguir propiciando el desarrollo de las energías renovables, establecer una fecha de cese de explotación de esta central nuclear es congruente con una mayor participación de este tipo de fuentes energéticas —las renovables— en nuestro mix».

[Ver Texto](#)

(70)

En

http://www.csn.es/images/stories/actualidad_datos/especiales/smg/informecsn240609.pdf (fecha de consulta: 25 de agosto de 2009).

Ver Texto

(71)

Teniendo esta conclusión fáctica incluso una apoyatura jurisprudencial en la sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 18 de enero de 2001, *cit.*, que considera que la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de fecha 5 de julio de 1999, otorga al titular de la central nuclear una «*prórroga de permiso de explotación provisional*», FJ. II.

Ver Texto

(72)

Dispositivo segundo de la citada Orden Ministerial.

Ver Texto

(73)

Y es que se debe diferenciar entre los conceptos de «vida de diseño» y «vida útil»; el primero se refiere «al tiempo de funcionamiento supuesto», mientras que el segundo se refiere al «periodo de tiempo desde su puesta en funcionamiento hasta su retirada de servicio, siempre que se mantenga su capacidad para realizar las funciones relacionadas con la seguridad o relevantes para la misma, que tenga asignadas», tal y como definen por el CSN, <http://www.csn.es/publicaciones/GGSG-1-10R1.pdf> (fecha consulta: 25 de agosto de 2009)

Ver Texto

(74)

Y es que el art. 3.2 de esta Directiva recoge que, «*los Estados miembros introducirán medidas diseñadas efectivamente para garantizar que la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea igual o superior a la que figura en la trayectoria indicativa establecida en el anexo I, parte B*». Anexo I, parte B que

señala lo siguiente: «La trayectoria indicativa mencionada en el artículo 3, apartado 2, se compondrá de las siguientes cuotas de energía procedente de fuentes renovables:

$S_{2005} + 0,20 (S_{2020} - S_{2005})$, de media para el bienio 2011 a 2012;

$S_{2005} + 0,30 (S_{2020} - S_{2005})$, de media para el bienio 2013 a 2014

$S_{2005} + 0,45 (S_{2020} - S_{2005})$, de media para el bienio 2015 a 2016, y

$S_{2005} + 0,65 (S_{2020} - S_{2005})$, de media para el bienio 2017 a 2018

Siendo S_{2005} =a cuota correspondiente a ese Estado miembro en 2005 según se indica en el cuadro de la parte A,

y S_{2020} =a cuota correspondiente a ese Estado miembro en 2020 según se indica en el cuadro de la parte A».

[Ver Texto](#)

(75)

Y ello a la vista de las noticias periodísticas que recogen la intención de la empresa titular de la autorización de explotación de recurrir esta Orden Ministerial en vía contencioso-administrativa http://nuclenor.org/public/prensa/gar_20090810_1.pdf (fecha de consulta: 25 de agosto de 2009), así como de otros colectivos interesados tanto en su continuidad, como en su clausura inmediata.

[Ver Texto](#)