

RECENSIÓN AL LIBRO «ALMACÉN TEMPORAL CENTRALIZADO (ATC) EN LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS RADIATIVOS» DE MERCEDES LAFUENTE BENACHES*

GABRIEL DOMÉNECH PASCUAL

Universidad de Valencia

Revista Española de Derecho Administrativo 159

Julio - Septiembre 2013

págs. 395 a 397

Después de dedicar su penúltima monografía a tratar las conflictivas relaciones entre las fiestas locales y el derecho al descanso, la profesora LAFUENTE BENACHES vuelve a publicar un libro sobre otro tema relacionado con el medio ambiente de gran importancia económica y social. En esta nueva obra podrá el lector encontrar un análisis pormenorizado y riguroso de prácticamente todos los problemas relevantes relativos al almacén temporal centralizado (en adelante, ATC) de residuos radioactivos: la necesidad de su construcción, su impacto ambiental, su dimensión ética, la distribución de competencias en la materia, etc.

La profesora LAFUENTE ha centrado su atención sobre la que ha sido sin duda la cuestión más llamativa y polémica de cuantas se han planteado en relación con el referido almacén: la del procedimiento a través del cual se ha tomado la decisión de construirlo y, sobre todo, de emplazarlo en el municipio conuense de Villar de Cañas. Y ha hecho bien, porque el repaso de las vicisitudes que han conducido a tal decisión causa irremediabilmente una sensacional mezcla de perplejidad, indignación e incluso diversión.

El trabajo pone de manifiesto que a los que han venido gobernándonos durante los últimos cuarenta años podemos reprocharles muchas cosas sobre el particular. Por de pronto, no ya sólo el hecho de que hayan obviado durante

* Aranzadi, Cizur Menor, 2012, 206 páginas.

décadas el problema de la gestión del combustible nuclear gastado, sino sobre todo los motivos espurios por los que deliberadamente han eludido su responsabilidad y el gigantesco coste económico que su oportunista inactividad ha supuesto para los contribuyentes.

También resulta criticable, en segundo término, que el cauce seguido para decidir el emplazamiento del ATC no se ajustara precisamente a las exigencias del principio de legalidad. La regulación de la energía nuclear, como consecuencia de su enorme impacto sobre el ejercicio de diversos derechos fundamentales, está constitucionalmente reservada a la ley. El legislador debe adoptar las decisiones esenciales en este ámbito, debe establecer directamente las líneas fundamentales de esa regulación, sin perjuicio de remitir al reglamento su concreción y desarrollo¹. Pero la realidad, lamentablemente, está muy lejos de corresponderse con este principio constitucional. La política nuclear en la España de 2012 sigue haciéndose, como en los tiempos del general Franco, a golpe de resolución ministerial. La Ley de Energía Nuclear de 1964, concebida en su origen para vestir formalmente una decisión adoptada de antemano por las autoridades de la dictadura, sigue sin contener criterio sustantivo alguno con arreglo al cual deban decidirse cuestiones tan importantes como las relativas al otorgamiento, renovación o extinción de las autorizaciones de explotación de centrales nucleares. Ni siquiera en el Reglamento de desarrollo de la Ley se fijan reglas sustantivas orientativas. Los órganos administrativos competentes para resolver cada caso siguen disponiendo aquí de un cheque en blanco, con el peligro de arbitrariedad y la inseguridad que ello conlleva².

Esta laguna normativa resultaba especialmente profunda en el caso del ATC. Los procedimientos de autorización regulados en el Reglamento de instalaciones nucleares están pensados para la construcción y puesta en funcionamiento de las centrales nucleares, no para un ATC. Este Reglamento, por ejemplo, no prevé un procedimiento administrativo dirigido a elegir entre diversos posibles emplazamientos para las instalaciones nucleares, por la razón de que la localización de tales centrales se determina por la empresa privada que las promueve, sin perjuicio de que la elección efectuada por ellas requiera posteriormente el visto bueno de la Administración en forma de autorización. Pero un sistema tal, por el que al Gobierno sólo le cabe vetar la eficacia de una decisión privada, sin posibilidad de imponer un determinado emplazamiento, no resulta adecuado para un ATC, por cuanto la empresa titular del mismo, ENRESA, es

1. Vid. el estudio de J. ESTEVE PARDO, «Las decisiones normativas sobre riesgos nucleares. El marco constitucional», y el escrito por mí «La energía nuclear en un Estado democrático y de Derecho», contenidos ambos en *El futuro de la energía nuclear en España*, coord. G. DOMÉNECH PASCUAL, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
2. Como señala S. BELLO PAREDES, «Acercamiento jurídico-administrativo al debate sobre la energía nuclear en España», *Revista de Administración Pública*, 188, 2012, p. 277, «resulta imprescindible una reforma de la legislación nuclear española en la cual se aborden de una forma integral, y dentro de la definición de una más amplia política energética nacional, los objetivos, requisitos y procedimientos para la utilización civil de la energía nuclear en nuestro país».

una entidad de capital íntegramente público, que realiza una actividad situada fuera del mercado. Y no parece muy sensato que semejante organización pública pueda elegir libremente dónde ha de localizarse un ATC.

Lo razonable y acorde con el principio de legalidad era que el legislador estatal hubiese regulado específicamente el problema, fijando cuando menos los criterios sustantivos fundamentales que debían tenerse en cuenta para la selección del emplazamiento, así como las líneas maestras del procedimiento que debía seguirse a estos efectos. Pero, por sorprendente que parezca, lo que ha ocurrido es que esa regulación fundamental fue establecida *ad hoc* mediante una resolución de una simple Secretaría de Estado.

Y el desconcierto alcanza niveles considerables cuando se lee la decisión que puso fin al procedimiento. Después de incontables consultas, alegaciones, informes y una propuesta de valoración de las candidaturas presentadas que otorgaba 304 puntos a Zarra, 300 a Ascó, 290 a Yebra y 272 a Villar de Cañas, el Consejo de Ministros acabó seleccionando la propuesta de este último Municipio, aduciendo para ello «la consecución del mayor consenso social, territorial e institucional» y la existencia de «escasas diferencias» en las valoraciones técnicas de las cuatro referidas candidaturas. La autora viene a criticar esta solución, al señalar que la elección del lugar idóneo del emplazamiento «debe adoptarse en base a estrictos criterios técnicos y no políticos» (pág. 187). Mi opinión es que a la hora de decantarse por una u otra alternativa sí pueden y deben tenerse muy en cuenta factores —como, por ejemplo, el grado de aceptación de la instalación por parte de las comunidades afectadas— distintos de los considerados por los informes técnicos. Pero sí se decide no escoger la candidatura mejor valorada en dichos informes, habrá que motivar esta decisión (así lo exige el artículo 54 de la Ley 30/1992, como todos sabemos). Habrá que indicar cuál es el criterio «no técnico» que se ha utilizado para valorar las propuestas y explicar por qué de acuerdo con ese criterio la candidatura finalmente seleccionada es mejor que las que habían recibido una mejor puntuación con arreglo a los informes técnicos. Creo que el Gobierno debía habernos explicado por qué «la consecución del mayor consenso social, territorial e institucional» aconsejaba la solución conculcense.

Estos son sólo algunos ejemplos indicativos de lo mal que se han hecho las cosas. En el libro recensionado se cuentan con todo lujo de detalles otros muchos. Esperemos que el análisis efectuado por la profesora LAFUENTE BENACHES, al igual que el realizado en un tono también justamente crítico por sus colegas SOSA WAGNER y FUERTES LÓPEZ³, no queden en saco roto y nos sirvan para reducir de alguna manera la probabilidad de que en el futuro se repitan episodios semejantes.

3. Vid. E. SOSA WAGNER y M. FUERTES LÓPEZ, *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, Marcial Pons, 2011, pp. 41 y ss.