

Madrid, a uno de febrero de dos mil doce.

Vistos los autos del recurso contencioso administrativo núm. 98/2010 que ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido el Procurador D. Francisco Velasco Muñoz Cuéllar, en nombre y representación de la Greenpeace España frente a la Administración General del Estado, representada por el Sr. Abogado del Estado, contra la resolución del Secretario de Estado de Energía de fecha 23 de diciembre de 2009, por la que se efectúa la convocatoria pública para la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos de alta actividad (ATC), y su centro tecnológico asociado.

Siendo Magistrado Ponente la Ilma. Sra. D^a Ana I. Martín Valero, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el recurrente expresado se interpuso recurso contencioso administrativo mediante escrito presentado en fecha 22 de febrero de 2010, contra la resolución antes mencionada, acordándose su admisión mediante providencia de fecha 4 de marzo de 2010, y con reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- Una vez recibido el expediente administrativo y en el momento procesal oportuno, la parte actora formalizó demanda, mediante escrito presentado el 23 de diciembre de 2010, en el cual, tras alegar los hechos y fundamentos oportunos, terminó suplicando: "(...) se sirva en su día dictar sentencia por la que se declare la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida" Tercero.- El Sr. Abogado del Estado, en el trámite conferido para contestar a la demanda, presentó escrito en fecha 18 de enero de 2011, formulando alegaciones previas, y solicitado se declarara la inadmisibilidad del recurso; lo que fue desestimado mediante Auto de fecha 21 de marzo de 2011.

CUARTO.- Mediante escrito presentado en fecha 13 de mayo de 2011, contestó a la demanda, en el cual, tras alegar los hechos y los fundamentos

jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando la desestimación del presente recurso.

QUINTO.- Tras acordarse el recibimiento del pleito a prueba y practicarse a propuesta y admitida, se presentaron escritos de conclusiones, quedando los autos pendientes de señalamiento para votación y fallo, lo cual fue señalado el día 25 de enero de 2012, fecha en que tuvo lugar.

La cuantía del recurso se ha fijado en indeterminada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Greenpeace España interpone recurso contencioso administrativo contra la resolución del Secretario de Estado de Energía de fecha 23 de diciembre de 2009, por la que se efectúa la convocatoria pública para la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos de alta actividad (ATC), y su centro tecnológico asociado.

SEGUNDO.- La parte actora comienza la demanda señalando que los residuos radioactivos de alta actividad son un producto inevitable de las centrales nucleares.

Son un producto muy peligroso, debido a su elevado potencial radio tóxico y a su alto nivel de radioactividad, que persiste durante cientos de miles de años. Un problema de primer orden de magnitud que no se puede resolver sin un previo consenso social, medioambiental, territorial y político. Que todas las opciones de gestión de estos residuos propuestas por la industria nuclear plantan serios inconvenientes desde el punto de vista técnico y medioambiental, pues la evacuación segura y no contaminante de los residuos radiactivos es un ideal inalcanzable.

En consecuencia, y dada la inexistencia de opciones de gestión definitiva satisfactorias, el proceso de decisión sobre la forma de gestión de los residuos radiactivos ha de ser transparente, democrático y contar con la participación de

los agentes sociales implicados, observando de manera rigurosa los derechos de participación e información, así como las garantías jurídicas que prevé nuestro ordenamiento jurídico. Y estima que en el presente caso no ha sido así, y prueba de ello es la falta de consenso existente sobre la forma de llevar a cabo esta decisión.

La discrepancia con la resolución impugnada se concreta, en esencia, en los siguientes motivos de impugnación: 1.- Improcedencia de la forma jurídica adoptada.

2.- Vulneración del derecho de información y participación.

3.- Ausencia de documentos esenciales.

4.- Vulneración del principio de colaboración y cooperación, al no haber tenido en cuenta a las Comunidades Autónomas.

5.- Desconocimiento de las cuestiones medioambientales.

6.- Nulidad de pleno derecho al amparo del art. 62.1 a), b) y g) ley 30/1992.

TERCERO.- El Abogado del Estado reitera en la demanda la causa de inadmisibilidad ya formulada como alegación previa al amparo del art. 69 c) LJCA en relación con el art. 25.1 LJCA, consistente en tener el recurso un acto no susceptible de impugnación, por tratarse de un acto que tiene por objeto la iniciación del procedimiento a que se refiere el art. 3 c) del Real Decreto 775/2006, de 23 de junio, por el que se crea la Comisión Interministerial para el establecimiento de los criterios que deberá cumplir el emplazamiento del almacén temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad, y su centro tecnológico asociado. Se trata, pues, de un acto de iniciación de un procedimiento complejo que incluye el establecimiento de las condiciones técnicas, ambientales y socioeconómicas que han de reunir los emplazamientos potencialmente candidatos a albergar el ATC, el impulso de los procesos de información y participación pública y la elaboración, para su elevación al gobierno de una propuesta de emplazamientos candidatos. Es un

mero acto de trámite no cualificado que no predetermina ninguna decisión definitiva y no tiene contenido ni carácter decisorio, puesto que el procedimiento que se instruye por la Comisión Interministerial concluye con una mera propuesta de posibles emplazamientos candidatos que se elevará al Gobierno (art. 1.1 y 1.3 d) RD 775/2006). Y será el Acuerdo que en su día dicte el Consejo de Ministros el acto final y definitivo, con contenido decisorio, y en definitiva, susceptible de impugnación ante el Tribunal Supremo.

Y rebate los concretos motivos de impugnación deducidos en la demanda, manifestando que:

1.- La resolución impugnada no puede considerarse una disposición de carácter general y, por lo tanto, su elaboración no está sometida a los procedimientos legales establecidos para este tipo de disposiciones. Se trata únicamente de una convocatoria pública, en la que se establecen las condiciones que han de cumplir y los criterios que se van a aplicar para la valoración de las candidaturas que, voluntariamente, presenten los municipios interesados. De este modo, una vez producida la convocatoria, carece de virtualidad normativa alguna, pues sus efectos no se extienden a otros procedimientos, convocatorias o instalaciones que puedan acordarse. El acto impugnado ni innova el ordenamiento jurídico, ni introduce obligaciones generales ni genera derechos y obligaciones a otros sujetos distintos de los que intervengan en la convocatoria.

2.- No se ha vulnerado el derecho de información y participación pública, pues en 154 cabeceras de medios de comunicación de ámbito nacional, regional y local se publicó una nota divulgativa a toda página relativa a este procedimiento; se habilitó un página web específica, notas de prensa por parte del MITYC y publicación en el BOE de los pasos que se han ido dando en este proceso. No se ha producido un incumplimiento de los artículos 6 y 8 del Convenio Aarhus, que han de observarse cuando se trate de autorizar determinadas actividades enumeradas en el Anexo I, y en el caso de la resolución impugnada no se trata de autorizar nada sino de seleccionar un emplazamiento de la instalación.

3.- Tampoco se ha vulnerado la Ley 27/2006, de 18 de julio por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, pues su artículo 16 hace referencia a la participación del público en la elaboración de determinados

planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente, y la resolución recurrida no tiene este carácter.

4.-La resolución recurrida no ignora el papel que tienen, tanto las Administraciones autonómicas, como las Administraciones locales, a las que precisamente hace protagonistas de esta convocatoria pública, plateándoles la posibilidad de que ofrezcan, de forma voluntaria, su candidatura a ser el emplazamiento del ATC. Que dentro del trámite de alegaciones y de participación e información pública previsto para este proceso, además de publicarse en el BOE de 6-3-10 un anuncio para que, quien lo desee, pudiera formular observaciones y alegaciones sobre los criterios de la convocatoria a las candidaturas de municipios admitidas, se notificó individualmente esta posibilidad a una serie de instituciones entre ellas, las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encontraban los municipios admitidos. Y que existe una detallada normativa en materia de instalaciones nucleares y obras públicas que prevé múltiples cauces de cooperación.

Así, RD 1836/1999, de 3 de diciembre que establece un régimen autorizatorio que deberá observarse una vez se seleccione el emplazamiento, y que contempla el concurso de las CCAA, en términos de audiencia e informe preceptivo previo.

CUARTO.- En primer término, ha de rechazarse la causa de inadmisibilidad opuesta por el Abogado del Estado al amparo del art. 69 c) LJCA en relación con el art. 25.1 LJCA, por las mismas razones expuestas en el Auto de fecha 21 de marzo de 2011 que la desestimó como alegación previa.

El artículo 25 LJCA dispone que: “El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”.

Si bien es cierto que la resolución impugnada da inicio al procedimiento para seleccionar los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del ATC, ha

de considerarse como un acto dotado de sustantividad propia para ser impugnado autónomamente, desde el momento en que establece las bases de la convocatoria para efectuar la selección, y aunque no decide directa ni indirectamente sobre el fondo del asunto ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, constituyen la ley a la que ha de sujetarse el procedimiento y resolución, según ha venido reconociendo la jurisprudencia, de manera que si no se impugnan en este momento inicial, devienen firmes y consentidas, son inmodificables y vinculan por igual a los participantes y a la Administración, así como a los órganos técnicos -en este caso la Comisión Interministerial- encargados de la valoración de las candidaturas conforme a los criterios establecidos en las mismas. En consecuencia, una vez firmes y consentidas ya no podrían impugnarse en un momento ulterior, ni oponer frente a la decisión definitiva que las bases de la convocatoria no eran conformes a derecho, y por tanto, la actividad administrativa impugnada tendría encuadre en el último supuesto del artículo 25.

QUINTO.- El análisis de la cuestión litigiosa hace necesario poner de relieve los siguientes antecedentes fácticos.

.- La Comisión de Industria, Turismo y Comercio del Congreso de los Diputados, con ocasión de la presentación del Informe General de las actividades del Consejo de Seguridad Nuclear, aprobó, en su reunión del día 14 de diciembre de 2004, una resolución en la que se instaba al Gobierno a que en colaboración con Enresa desarrollara los criterios necesarios para llevar a cabo en España la instalación de un almacenamiento temporal centralizado (ATC) de combustible gastado en consonancia con el Plan general de residuos radiactivos. En dicha resolución se instaba, igualmente, al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a que en el plazo de un año propusiera al Gobierno la revisión del Plan general de residuos radiactivos con el fin de actualizar las estrategias en él contenidas, a la vista de la evolución de las condiciones en las que se enmarca el actual Plan y en particular las referidas a poner en marcha el ATC.

.- Asimismo, dicha Comisión de Industria, Turismo y Comercio, en su sesión de 27 de abril de 2006, aprobó una Proposición no de Ley relativa al establecimiento de una comisión interministerial encargada de establecer los criterios que deberá cumplir el emplazamiento del almacén temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad, y de su centro tecnológico asociado.

.- Atendiendo al contenido de la citada Proposición no de Ley, se aprueba el Real Decreto 775/2006, de 23 de junio por el que se crea la Comisión interministerial para el establecimiento de los criterios que deberá cumplir el emplazamiento del almacén temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad, y de su centro tecnológico asociado.

.- A esta Comisión se le asignan las siguientes funciones (art. 3): a) Establecer las condiciones técnicas, ambientales y socioeconómicas que han de reunir los emplazamientos potencialmente candidatos para albergar el ATÓ.

b) Establecer e impulsar los procesos de información y participación pública.

c) Desarrollar el procedimiento por el que los municipios interesados puedan optar a ser candidatos para el emplazamiento.

d) Elaborar, para su elevación al Gobierno, una propuesta de emplazamientos candidatos, seleccionados entre los municipios interesados, en base a las evaluaciones técnicas realizadas sobre su idoneidad y teniendo en cuenta las propuestas que, en su caso, formulen las comunidades autónomas afectadas.

En cumplimiento de la función contemplada en el apartado c), y una vez establecidos los “criterios básicos de emplazamientos para la instalación del ATC y centro tecnológico asociado”, publicados en la web el MITYC www.emplazamientoatc.es. en virtud de lo acordado por la Comisión en su reunión de 10 de julio de 2008, se procede a efectuar la convocatoria pública para la selección de municipios candidatos a albergar el emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado y su centro tecnológico asociado mediante la resolución de la Secretaría de Estado de Energía de 23 de diciembre de 2009, objeto de este recurso.

SEXTO.- Una vez expuestas las anteriores consideraciones, pasaremos a analizar los motivos de impugnación esgrimidos en la demanda.

En primer lugar, se invoca la improcedencia de la forma jurídica adoptada, que implicaría, a juicio de la actora, la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada, por cuanto su contenido es propio de una disposición de carácter general y por tanto, no puede adoptar la forma de resolución, además de haberse omitido trámites trascendentales propios de una disposición general. En concreto, la audiencia a los ciudadanos establecida en el art. 105 CE. Invoca en apoyo de esta tesis, la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2008 que atribuye a los Planes Directores de correspondientes a los Planes de Emergencia Nuclear, exteriores a las centrales nucleares, el carácter de disposiciones generales.

El Abogado del Estado, por el contrario, defiende que la resolución impugnada no se puede considerar una disposición de carácter general, dado que se trata, únicamente, de una convocatoria pública en la que se establece las condiciones que han de cumplir y los criterios que se van a aplicar para la valoración de las candidaturas que, voluntariamente, presenten los municipios interesados. Y una vez producida la convocatoria, carece de virtualidad normativa alguna, pues sus efectos no se extienden a otros procedimientos, convocatorias o instalaciones que puedan acordarse. El acto impugnado ni innova el ordenamiento jurídico, ni introduce obligaciones generales ni genera derechos y obligaciones a otros sujetos distintos de los que intervengan en la convocatoria. Considera improcedente la referencia a la STS de 17 de diciembre de 2008, puesto que se refiere al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban los Planes Directores correspondientes a los Planes de Emergencia Nuclear Exteriores a las Centrales Nucleares, que ninguna relación tiene con la cuestión que se dirime en el presente procedimiento.

SÉPTIMO.- La distinción entre disposición de carácter general y acto administrativo no siempre es clara. La jurisprudencia ha ido delimitando, en cada caso, si lo impugnado era una norma jurídica o un acto administrativo, a través de unas notas definitorias que permiten caracterizar cada uno de los supuestos, y que podemos sintetizar como sigue.

Las características de las disposiciones de carácter general o normas reglamentarias son las condiciones de generalidad, estabilidad y regulación de derechos y obligaciones para los administrados con vocación de permanencia (SSTS de 23 de octubre de 2002 -recurso núm. 9858/1997- y 26 de abril de 2006 - recurso 2963/2002-). Es preciso, en definitiva, que tengan una finalidad normativa y se integren en el ordenamiento jurídico, estableciendo “ex novo” una ordenación o regulación abstracta, destinada a ser ulteriormente aplicada

en una pluralidad absolutamente indeterminada de casos concretos (STS de 2 de julio de 2007- recursonúm.4179/1999).

Los actos administrativos, por el contrario, ya tengan por destinatario una o una pluralidad indeterminada de personas (acto plúrimo), persiguen una finalidad particularizada (STS de 15 de noviembre de 2005), incorporan un mandato o decisión consistente en declarar una concreta situación jurídica en aplicación de una regulación preexistente, con unos destinatarios y unos efectos claramente determinados (STS de 2 de julio de 2007-recurso núm. 4179/1999), y se agotan en virtud de su aplicación.

OCTAVO.- Partiendo de la distinción expuesta, la Sala comparte la postura que sostiene el Abogado del Estado, pues el objeto de la resolución impugnada es la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado y su centro tecnológico asociado, que no puede considerarse como una disposición de carácter general que innove el ordenamiento jurídico y se integre en el mismo regulando derechos y obligaciones para los administrados, con vocación de permanencia. Se trata, así, de un acto administrativo que regula una concreta situación jurídica, con unos destinatarios y efectos predeterminados, que se agotarán una vez se efectúe dicha selección y se produzca la designación por el Gobierno del emplazamiento del ATC y su centro tecnológico asociado. (Anexo II, apartado h), último párrafo).

Y no obsta a lo expuesto la alusión que hace la parte demandante a la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 2008, pues ninguna analogía existe entre los Planes de Emergencia Nuclear exteriores a las Centrales Nucleares que se examinan en dicha sentencia y la convocatoria regulada en la resolución aquí impugnada.

En consecuencia, tratándose de un acto administrativo, es ajustada a derecho la forma jurídica adoptada por la Administración, debiendo desestimarse este motivo.

NOVENO.- En segundo lugar, se opone la vulneración del derecho de información y participación y en concreto lo dispuesto en los artículos 6 y 8 del convenio Aarhus, y artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se

regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Entiende que, conforme a dichos preceptos, la Administración debió adoptar las pertinentes medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real. Y ello no ha sido así, lo que vicia de nulidad todo el procedimiento, puesto que se ha obviado el trámite de consulta para decidir sobre la opción de gestión de residuos, y solo se ha abierto trámite de alegaciones una vez que ya existen una serie de emplazamientos preseleccionados, y limitando el contenido de las alegaciones a la idoneidad de las propuestas formuladas por los Ayuntamientos, pero sustrayendo del debate general la cuestión sustancial que es el modelo de gestión de residuos.

DÉCIMO.- El análisis de este motivo exige hacer dos puntualizaciones previas: la primera, que el acto impugnado es una concreta convocatoria pública para la selección del emplazamiento destinado a albergar el ATC y su centro tecnológico asociado y no el modelo de gestión de residuos radiactivos, cuyo debate excede del objeto del presente procedimiento.

Y la segunda que, habiendo concluido que no estamos ante una disposición de carácter general sino ante un acto administrativo, no resultan de aplicación el artículo 8 del Convenio Aarhus que se refiere a la "Participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general", ni el artículo 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), relativo a la "Participación del público en la elaboración de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente". La resolución impugnada no tiene el carácter de disposición reglamentaria, instrumento normativo, plan o programa, y por tanto, no pueden considerarse infringidos unos preceptos que regulan la participación del público en la fase de elaboración de tales instrumentos.

UNDÉCIMO.- Hechas estas aclaraciones, y por lo que se refiere a la denunciada vulneración del artículo 6 ("Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas") del Convenio sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio Aarhus), este precepto dispone, por lo que aquí interesa, que: "7. Cada parte: a) aplicará las

disposiciones del presente artículo cuando se trate de autorizar o no actividades propuestas de las enumeradas en el Anexo I

2.- Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso.

3.- Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el apartado 2 supra y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental.

4.- Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.

5.- Cada Parte debería, si procede, alentar a cualquiera que tenga el propósito de presentar una solicitud de autorización a identificar al público afectado, a informarle del objeto de la solicitud que se propone presentar y a entablar un debate con él al respecto antes de presentar su solicitud.

6.- Cada Parte exigirá a las autoridades públicas competentes que obren de forma que el público interesado pueda consultar cuando lo pida y cuando el derecho interno lo exija, de forma gratuita, en cuanto estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones a que se refiere el presente artículo que puedan obtenerse en el momento del procedimiento de participación del público, sin perjuicio del derecho de las Partes a negarse a divulgar determinadas informaciones con arreglo a los apartados 3 y 4 del artículo 4. (...)

7.- El procedimiento de participación del público preverá la posibilidad de que el público someta por escrito, o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el solicitante, todas las observaciones,

informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta.

8.- Cada Parte velará porque, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público.

9.- Cada Parte velará también porque, una vez adoptada la decisión por la autoridad pública, el público sea rápidamente informado de ella siguiendo el procedimiento apropiado. Cada Parte comunicará al público el texto de la decisión acompañado de los motivos y consideraciones en que dicha decisión se basa. (...).

Entre las actividades enumeradas en el Anexo I se encuentra: “1. Sector de la energía: - exclusivamente al almacenamiento (previsto para más de diez años) de combustibles nucleares irradiados o de desechos radiactivos en un sitio diferente del sitio de producción”).

DUODÉCIMO.- Pues bien, al margen de que el objeto de la resolución impugnada no sea la autorización del Almacén, sino la selección del emplazamiento, la Sala aprecia que la participación del público en las distintas fases del proceso ha sido respetada, según resulta de los datos obrantes en el expediente administrativo.

Así, en la Mesa de Diálogo sobre la evolución de la energía nuclear en España se consideró que esta instalación era la opción más adecuada para solucionar el problema relativo a la gestión de los residuos radiactivos de alta actividad procedentes del parque nuclear español, y se acordó activar, con vistas a su construcción, los mecanismos de información y participación pública que permitan alcanzar un amplio consenso político e institucional. Esta Mesa de Diálogo, de la que formó parte la asociación recurrente, gozó de una gran representatividad, pues estuvo integrada, por Diputados, Senadores, representantes de las Comunidades Autónomas, de los Ministerios de Economía y Hacienda, Medio Ambiente, Sanidad y Consumo y Educación y Ciencia, del Consejo de Seguridad Nuclear, Comisión Nacional de la Energía, Red Eléctrica de España, S.A., Enresa, Federación Española de Municipios y Provincias, Asociación de Municipios Afectados por Centrales Nucleares, Unión

General de Trabajadores, Comisiones Obreras, Greenpeace, Ecologistas en Acción, Consejo de Consumidores y Usuarios, Asociación de Empresas de Gran Consumo de Energía Eléctrica, Asociación Española de la Industria Eléctrica, Agencia Energía Nuclear de la OCDE, Asociación Española de Periodismo Científico, ETS de Ingenieros Industriales de Madrid, y Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Sevilla.

Por otra parte, en el Real Decreto 775/2006, de 23 de junio, por el que se crea la Comisión Interministerial para el establecimiento de los criterios que deberá cumplir el emplazamiento del almacén temporal centralizado de combustible nuclear gastado y residuos de alta actividad, y su centro tecnológico asociado, establece como una de las funciones de esta Comisión “establecer e impulsar los procesos de información y participación pública” (art. 3 b).

Así, en su primera reunión celebrada el 7 de julio de 2006, aprueba una nota informativa en la que se describen los aspectos básicos del proceso a seguir para la selección del emplazamiento y las características del proyecto a desarrollara fin de remitirla a los medios de comunicación. Asimismo, y con el objetivo de orientar el proceso de información y participación pública, acuerda crear una página web en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para informar acerca de las características del proyecto y del desarrollo del proceso, que permita favorecer la participación de los agentes sociales que deseen formular cometarios o sugerencias en relación al mismo.

Se publica la nota informativa en diversos medios de comunicación y se crea la página web www.emplazamientoatc.es.

En la tercera reunión de la Comisión celebrada el 18 de septiembre de 2006, el Coordinador del Comité informa sobre «la evolución del proceso de información iniciado el pasado mes de julio con la inserción de un anuncio en los medios de comunicación. Se refiere a las solicitudes de información o consultas recibidas y las contestaciones a los interesados, que se han efectuado dentro de la misma semana de su recepción. Se ha tratado de sistematizar las contestaciones incluyendo una parte particularizada, en función de la pregunta, y una información estándar”.

En la cuarta reunión celebrada el 9 de octubre de 2006, la Comisión acuerda «Con el fin de favorecer la participación ciudadana a lo largo del proceso de designación del emplazamiento, que se proceda a hacer públicos los informes solicitados al Comité Asesor Técnico, a medida que se vayan concluyendo, con el fin de que aquellos que lo deseen puedan remitir sus comentarios en un plazo determinado».

En la quinta reunión celebrada el 27 de noviembre de 2006, los miembros de la Comisión analizan la nueva revisión de los documentos elaborados por el Comité Asesor Técnico, y, tras formular algunos comentarios finales, acuerdan que, una vez incorporados, se proceda a su publicación en la página web para que quien lo desee pueda remitir sus comentarios, según el criterio adoptado en la reunión anterior de la Comisión.

Los documentos son los siguientes:

- Criterios básicos de emplazamientos para la instalación ATC y Centro Tecnológico Asociado;
- Eventuales riesgos e impactos para las personas y el medio ambiente asociados a este tipo de instalaciones (ATC);
- Almacenamiento temporal centralizado de combustible irradiado y residuos de alta actividad. Referencias internacionales;
- Informe sobre las iniciativas asociadas al proyecto. Centro tecnológico.

Y en cuanto a las actuaciones en materia de información y comunicación, el Secretario de la Comisión informa sobre el escrito remitido por la Agrupación de Municipios en áreas con centrales nucleares (AMAC), en el que se detalla su calendario de actuaciones y jornadas previstas para informar sobre la ATC a las zonas nucleares, para lo que cuenta con la colaboración técnica de Enresa.

Asimismo, el Coordinador del Comité Asesor Técnico informa sobre la propuesta de dicho Comité en relación con las Instituciones y Agentes Sociales a los que considera podría dirigir específicamente la información relativa al proyecto. La Comisión, en una primera valoración, muestra su conformidad con dicha propuesta, si bien manifiesta que esta podrá ser modificada o ampliada a medida que se vaya desarrollando el proceso.

Al objeto de facilitar su tarea informativa, el Coordinador del Comité presenta a la Comisión una propuesta preliminar de presentaciones-tipo en relación con los distintos aspectos del proyecto, que pueden adaptarse según el auditorio al que vayan dirigidas. La Comisión manifiesta que la información que transmita el Comité deberá ajustarse a los documentos aprobados, al igual que las presentaciones-tipo, aunque puedan contener alguna información adicional de carácter didáctico.

Acuerda que, en base a este criterio, revise y complete dichas presentaciones y las remita posteriormente a la Comisión para que sean analizadas en su próxima reunión.

Así, en la página web se publican los siguientes informes elaborados por el Comité Asesor Técnico:

- Criterios básicos de emplazamientos para la instalación ATC y Centro Tecnológico Asociado.

- Almacenamiento Temporal Centralizado de Combustible irradiado y residuos de alta actividad. Referencias internacionales.

- Informes sobre las iniciativas asociadas al proyecto. Centro Tecnológico.

- Eventuales riesgos e impactos para las personas y el medio ambiente asociados a este tipo de instalaciones (ATC).

- Riesgos del transporte del combustible nuclear gastado al Almacén Temporal centralizado (ATC). Experiencia y estudios internacionales.

- Estrategia para el almacenamiento temporal de combustible gastado y residuos de alta actividad. Necesidad de un almacén temporal centralizado.

- Informe sobre experiencias internacionales sobre procesos para la selección de emplazamientos para un ATC.

Y se indica que quien lo desee puede enviar comentarios sobre los mismos a: consultas@emplazamientoatc.es.

DECIMOTERCERO.- En consecuencia, la participación pública en el proceso ha sido respetada, mediante la participación en la Mesa de Diálogo de representantes de un gran número de instituciones y sectores de la sociedad, y la publicación de las decisiones e informes relativos a la necesidad de construir el Almacén Temporal Centralizado de combustible irradiado y residuos de alta actividad, y la posibilidad que se ofrece de que quien lo desee pueda realizar los comentarios y sugerencias que estime oportunos en relación con esa decisión.

Esta participación incluye también a las Comunidades Autónomas, que han formado parte de la Mesa de Diálogo, y han tenido oportunidad de formular las sugerencias, comentarios, incluso discrepancias, que ha estimado oportunos a través del sistema articulado por la Comisión Interministerial en la mencionada página web, con lo que ha de rechazarse también el motivo de impugnación referente a la vulneración del derecho de participación de las Comunidades Autónomas.

Además, la propia resolución impugnada prevé un trámite de alegaciones y de participación pública, una vez comunicado a los municipios candidatos las zonas no aptas de su término municipal para albergar el ATC y su centro tecnológico, disponiendo en el Anexo II, apartado f) que “la Comisión publicará en la página web www.emplazamientoatc.es y notificará a los municipios solicitantes, a la Federación española de municipios y provincias y comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren los

municipios admitidos, así como a aquellas organizaciones o asociaciones cuyos fines guarden relación directa con el objeto del presente procedimiento, requiriéndoles para que formulen las alegaciones que tengan por convenientes, sobre la aplicación de los criterios de la convocatoria a las candidaturas presentadas (...)"

DECIMOCUARTO.- En tercer lugar, se alega que la resolución se ha adoptado sin el contenido suficiente y con omisión de documentos sustanciales y absolutamente esenciales para que en la convocatoria pública se cumplieran todas las garantías exigidas por la normativa, tal y como reconoció el Ministerio cuando se solicitó la ampliación del expediente administrativo. En concreto indica el proyecto técnico el Centro Tecnológico Asociado al ATC, el estudio de seguridad del Centro Tecnológico y los informes sobre la protección física del emplazamiento.

La parte actora no concreta, sin embargo, cual es la normativa específica que exige la elaboración de tales documentos en este momento inicial del proceso, y que habría sido vulnerada.

Y frente al criterio que sostiene, hay que concluir que esos documentos no pueden considerarse esenciales en esta fase del procedimiento, en la que se trata únicamente de seleccionar el emplazamiento, a cuyos efectos se ha elaborado un "Informe sobre iniciativas asociadas al proyecto del centro tecnológico", que ha podido ser examinado tanto por los Ayuntamientos que han de adoptar la decisión de participar en la convocatoria como por cualquier persona, organismo, institución, asociación etc.. que ha tenido interés. Será posteriormente, una vez hecha esta selección, y ya en la fase de autorización de construcción, cuando tenga que elaborarse el proyecto general de la instalación, según contempla el artículo 17 a) del Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas, y en la fase de autorización de la explotación el estudio de seguridad previsto en el art. 20 del mismo texto legal.

En este sentido, cuando se solicitó a la Administración la incorporación de tales documentos al expediente, a petición de la actora, remitió un escrito de Enresa en el que se indicaba que se había solicitado al Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) declaración de apreciación favorable el diseño genérico de un ATC, de acuerdo con el art. 82 del Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas, a los efectos de poder ser referenciado en el proceso de

licenciamiento posterior, no teniendo, por tanto, un carácter obligatorio ni vinculante para el desarrollo del proyecto. Y en apoyo de dicha solicitud Enresa remitió al CSN un documento elaborado por la ingeniería francesa SGN (Almacén Temporal Centralizado. Descripción, Criterios de Diseño y Evaluación de Seguridad).

En cuanto a los documentos relativos al Proyecto Técnico del Centro Tecnológico asociado al ATC y Estudio de Seguridad del Centro Tecnológico, dado que se trata de un elemento menos singular del proyecto, no se ha considerado conveniente solicitar apreciación favorable del CSN, existiendo únicamente un Informe sobre iniciativas asociadas al proyecto del Centro Tecnológico, el cual está disponible en la página web “emplazamientoatc.es”.

Y por lo que se refiere al informe sobre la protección física del emplazamiento, señala que formará parte de la documentación de solicitud del permiso de explotación, por lo que no está disponible en esta fase de selección del emplazamiento. Además, este plan tendrá, en general, un carácter estrictamente confidencial, por afectar directamente a la seguridad de las instalaciones.

DECIMOQUINTO.- Finalmente, se invoca que la resolución impugnada desconoce las cuestiones medioambientales al ser insuficiente el contenido de la misma al respecto, máxime teniendo en cuenta que los estudios genéricos de seguridad y de impacto ambiental, a los que hace referencia no constan en el expediente administrativo. La indefinición y la ambigüedad del proyecto queda de manifiesto y limita totalmente el análisis de las distintas opciones a elegir, tal y como exige el Convenio Aarhus. En relación con ello señala que no se ha valorado que no hay ninguna urgencia para construir este ATC, puesto que, como demuestran informes periódicos del Consejo de Seguridad Nuclear al Congreso de los Diputados, hay varias centrales nucleares que aún tienen capacidad de almacenamiento para muchos años en sus piscinas de refrigeración de combustible gastado, y en las centrales que ya no disponen de capacidad se ha optado por construir un Almacén Temporal Individualizado. Destaca que no se han elaborado, ni valorado, ni en todo caso dado a conocer una serie de estudios comparativos entre las diferentes opciones. Y desde el punto de vista económico no tiene sentido hacer un ATC puesto que actualmente existen dos ATIs operativos y uno más en proyecto, y por tanto, el Gobierno puede decidir construir tres nuevos ATIs en lugar de un ATC.

DECIMOSEXTO.- Tampoco este motivo puede ser acogido. Una de las funciones atribuidas a la Comisión Interministerial en el RD 776/2006 es la de establecer las condiciones técnicas, ambientales y socioeconómicas que han de reunir los emplazamientos potencialmente candidatos a albergar el ATC (art. 3 a).

La Comisión encargó un informe al Comité Técnico Asesor sobre los criterios básicos del emplazamientos para la instalación del ATC y Centro Tecnológico; y entre estos criterios se establece la exclusión del territorio sometido a protección por su interés patrimonial, tanto los espacios naturales protegidos como las áreas de valor cultural e histórico:

- El emplazamiento se ubicará fuera de las áreas que forman parte de la red europea de Conservación de la Naturaleza Natura 2000. En el caso de España ésta incluye los Parques Nacionales, Parques Naturales y otras figuras equivalentes cuya gestión corresponde a las Comunidades Autónomas, los Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) las Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPAS).

- El emplazamiento se ubicará preferentemente, como cualquier otro tipo de instalación industrial, en áreas que, aún no estando sometidas a legislación conservacionista, no se encuentren situadas en la proximidad de espacios con hábitat de especies animales y vegetales en peligro de extinción. También quedará fuera de zonas protegidas del Ministerio de Defensa, Montes de Utilidad Pública y terrenos que formen parte de la Red Española de Vías Pecuarias.

- Se evitará la localización del emplazamiento en zonas donde se conozca o deduzca la existencia de elementos de interés patrimonial (histórico, arqueológico) que puedan ser afectados por estar en la zona de influencia de la instalación o de las obras para construcción de la misma. Así mismo se tendrán en cuenta los acuerdos europeos sobre protección del paisaje (Convenio Europeo del Paisaje) y las figuras de protección desarrolladas en la legislación autonómica.

Estos criterios fueron trasladados, en lo esencial, a la resolución impugnada, en su art. 3.

Por otro lado, y en cuanto a la alegación de que el Estudio de Seguridad y la Evaluación de Impacto Ambiental de la instalación no constan en el expediente, hay que tener en cuenta que los mismos se deberán realizar posteriormente durante el proceso de licenciamiento para las distintas autorizaciones de la instalación, no siendo preceptiva su elaboración en esa fase de selección del emplazamiento.

DECIMOSÉPTIMO.- Manifiesta también la parte actora, en la argumentación de este motivo, que no había urgencia ni necesidad en la construcción del ATC, y que no se han valorado las distintas opciones entre ATC y ATIs, pero no justifica en qué medida ello implica desconocer las cuestiones medioambientales ni acredita que la opción ATIs sea más respetuosa con el medio ambiente que la opción ATC.

Por otra parte, se ha aportado en fase probatoria, a petición de la propia parte recurrente, un Informe elaborado por el Departamento de Planificación de Enresa en octubre de 2006 sobre “Comparación económica almacén Temporal Centralizado versus Almacenes Temporales Individualizados”, en el que se concluye que el coste global de ocho instalaciones en centrales es el doble que el de una instalación independiente.

Asimismo, en la página web www.emplazamietnoatc.es consta un informe elaborado por la Comisión Interministerial sobre “Estrategia para el almacenamiento temporal de combustible gastado y residuos de alta actividad.

Necesidad de un almacén Temporal Centralizado” de 14 de mayo de 2007, que expone los diferentes aspectos bajo los que contemplar la necesidad de un ATC .

Así: i) Razones estratégicas:

- La disponibilidad del ATC permite liberar los emplazamientos de las centrales nucleares una vez finalizada su operación y concluidas las tareas de desmantelamiento y clausura, pudiendo destinar, de este modo, los emplazamientos para cualquier uso sin restricciones de ningún tipo;

- El ATC permite agilizar las tareas de desmantelamiento de las CCNN, pudiendo ordenar paulatinamente la retirada del CG, así como proporcionar capacidad de maniobra ante eventualidades que pudieran presentarse en el futuro, tales como la necesidad de desmantelamiento anticipado de alguna central o problemas que pudieran surgir en torno al comportamiento del combustible durante su almacenamiento. Téngase en cuenta que para poder iniciar el desmantelamiento de una central nuclear, es requisito imprescindible haber retirado todo el combustible gastado del núcleo del reactor y de las piscinas de almacenamiento.

ii) Fundamentos técnicos - El ATC constituye en sí mismo una instalación autónoma de funcionamiento totalmente reversible; es decir, dispone de todos los servicios para recibir, manipular y almacenar el CG y los RMA/RAA, así como realizar el camino inverso de salida de los residuos de la instalación para proceder a la siguiente etapa de gestión, lo cual dotaría al sistema de gestión de residuos español, de una flexibilidad y capacidad de maniobra plena. Mantener esta capacidad para una solución basada en ATIs resulta tecnológicamente complicada, en particular si se contempla la posibilidad de que las instalaciones se mantengan operativas durante un plazo de tiempo superior a los 20 años, con la central desmantelada, ya que sería necesario dotar a los ATIs de las instalaciones de proceso en las que se pueda manejar el combustible para poder intervenir en caso de necesidad.

- El ATC, al disponer de zonas activas (celda caliente) en las que se puede manejar y acondicionar el CG, permitirá contar con instalaciones en las que investigar el comportamiento del combustible durante el almacenamiento temporal y con relación a su gestión final.

iii) Consideraciones económicas y de control:

- El ATC supone una reducción del coste del sistema global de gestión temporal de los residuos de alta actividad, frente a la opción de almacenamiento en cada central. En este sentido, las estimaciones realizadas indican que una solución basada en ATIs, supondría un coste superior (de 2 a 3 veces) a una solución basada en ATC;

- Un ATC, al suponer una reducción en el coste del sistema global de gestión temporal de los residuos frente a otras opciones, permite disponer y utilizar mayores recursos económicos para continuar investigando y aplicando nuevas medidas de gestión y control en la instalación única.

iv) Referencias internacionales Las tecnologías de almacenamiento temporal para combustible gastado y residuos de alta actividad, tanto en húmedo como en seco, están ampliamente contrastadas y disponen de una larga experiencia operacional de modo que existen numerosas referencias de su utilización en todos los países con programas nucleares. Cabe, sin embargo, señalar que existe una tendencia, cada vez mayor, a concentrar la capacidad de almacenamiento en instalaciones centralizadas en lugar de dispersarla en instalaciones individualizadas. Existen instalaciones de este tipo en países como: Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Holanda, Reino Unido, Suecia y Suiza. La mayor parte de estos países cuentan, a su vez, con los programas más avanzados en el desarrollo de las estrategias para la gestión y control únicos.

El único inconveniente de la solución centralizada frente a las individualizadas es el asociado a los transportes. En este sentido, hay que señalar no obstante, las extraordinarias medidas de seguridad que se toman en este tipo de transportes, las cuales residen en dos aspectos fundamentales: el embalaje y las condiciones del transporte. La rigurosa normativa a la que están sometidos, avala la bondad de las estadísticas existentes en este tipo de transportes. Teniendo en cuenta los volúmenes transportados y las distancias recorridas, la ausencia de accidentes o incidentes con consecuencias radiológicas significativas constituye todo un record en el contexto del transporte de materiales tóxicos y peligrosos.

DÉCIMO OCTAVO.- La parte actora concluye su demandada invocando la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada, por incurrir en los supuestos de artículo 62.1, apartados a), b) y g) Ley 30/1992. El artículo 62.1 a) por lesionar derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, tal y como es el derecho de información y participación, al generar indefensión y vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva. El artículo 62.1 b) por haberse prescindido del procedimiento legalmente establecido, en la medida en que se ha adoptado una resolución que no reúne los caracteres de un acto administrativo, y en todo caso, se han omitido aspectos esenciales del procedimiento que generan indefensión. Y el artículo 62.1 g) por desconocer el

artículo 4 y 6 de la Ley 27/2006, de 18 de julio y artículos 6 y 8 del Convenio Aarhus.

Pretensión que ha de ser desestimada una vez que se ha concluido en los Fundamentos precedentes que se han respetado los derechos de participación e información, que la resolución recurrida es un acto administrativo y no una disposición de carácter general, y que no ha habido omisión de documentos esenciales.

DECIMONOVENO- En consecuencia, debe desestimarse el presente recurso, sin que proceda efectuar pronunciamiento sobre las costas causadas, dado que no resultan méritos para ello, de acuerdo con los criterios de temeridad o mala fe que establece el artículo 139.1 de la LRJCA.

Vistos los preceptos legales citados,

FALLAMOS

Desestimar el presente recurso contencioso administrativo núm. 98/2010 interpuesto por la representación procesal de Greenpeace España contra la resolución del Secretario de Estado de Energía de fecha 23 de diciembre de 2009, por la que se efectúa la convocatoria pública para la selección de los municipios candidatos a albergar el emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radioactivos de alta actividad (ATC), y su centro tecnológico asociado.

Sin pronunciamiento sobre las costas causadas.

Contra esta Sentencia cabe recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que se preparará ante esta Sala en el plazo de diez días desde la notificación de la misma.

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual será remitido en su momento a la oficina de origen, junto con el expediente, en su caso, lo

pronunciamos, mandamos y firmamos. José Luis Requero Ibáñez.- Tomás García Gonzalo.- Javier Eugenio López Candela.- Ana María Sangüesa Cabezudo.- Ana Martín Valero.

Publicación.- En el mismo día de su fecha, fue leída y publicada la anterior Sentencia por la lima. Sra. Magistrado Ponente, hallándose constituida en Audiencia Pública, de lo que yo, la Secretario, doy fe.