

# **IMPACTOS AMBIENTALES Y DISCRECIONALIDAD EN LA AUTORIZACIÓN DE INSTALACIONES INDUSTRIALES DE GENERACIÓN ELÉCTRICA**

**Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa**

*Profesor Tutor de Derecho Administrativo en la UNED de Tudela*

## **I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN**

En el presente trabajo se ponen de manifiesto algunos de los problemas y casos estudiados desde un enfoque jurídico en relación con el objeto del proyecto de investigación dedicado a determinar los aspectos más relevantes de la autorización de instalaciones industriales para la generación de energía eléctrica.

En concreto, en este breve resumen se analizan dos de los proyectos que me han ocupado y que no han estado exentos de problemática social, ambiental y sobre todo de análisis de riesgo para la salud de las personas y el medio ambiente. Me estoy refiriendo a las autorizaciones ambientales integradas otorgadas a las centrales térmicas y a la renovación de la autorización de las centrales nucleares. Todo ello al hilo de dos procesos cercanos en lo geográfico y en el tiempo: las centrales térmicas de Castejón y la renovación del permiso de la central nuclear de Garoña.

Sin duda alguna vivimos en una sociedad occidental que ha evolucionado en la segunda mitad del Siglo XX y en esta primera década del Siglo XXI de manera acelerada. Este desarrollo ha sido económico, industrial, de servicios y de alcance de altas cotas de bienestar. En todo ello ha tenido y tiene en nuestros días un importantísimo papel la energía y más concretamente las fuentes de generación de energía.

A nadie se le escapa que las fuentes de generación de energía tienen un importante impacto ambiental y en definitiva pueden tenerlo sobre la salud de las personas ya que de ellas se derivan riesgos. Ante esta situación todas las actividades de generación de energía están sometidas a un previo estudio por parte de los poderes públicos que determina el otor-

gamiento o denegación de la preceptiva autorización y todo ello con altas dosis de discrecionalidad<sup>1</sup>.

Los peligros derivados de la falta de energía han sido superados, las necesidades de energía han sido satisfechas mediante una tecnología: la industria energética, de la que evidentemente se derivan riesgos. Entramos en la ya conocida dinámica problema-solución-nuevo problema<sup>2</sup>. El riesgo, de forma creciente, es objeto de regulación jurídica en determinados sectores como el sector energético. Esta regulación y el consiguiente quehacer de la Administración competente en su aplicación se enfrenta a una serie de cuestiones nada fáciles de responder como el de qué riesgos quiere una sociedad eliminar y cuáles está dispuesta a aceptar. Igualmente, si tales riesgos que se asumen deben ser sólo los conocidos o bien los desconocidos pese al principio de precaución o si tales decisiones deben descansar exclusivamente en un soporte u opinión técnica o por el contrario también deben tenerse en cuenta consideraciones políticas o de oportunidad.

Partiendo de la sociedad de riesgo en la que vivimos, en la que la evitación del peligro derivado de la falta de energía mediante la solución de su generación a través de fuentes fósiles o nucleares, ha introducido una serie de riesgos para el medio ambiente y la salud de las personas, se debe analizar la regulación del riesgo con base en el principio de precaución o cautela cuya aplicación o interpretación corresponde caso por caso a las Administraciones Públicas competentes.

La decisión normativa material sobre si se autoriza o no una determinada instalación industrial de generación de energía ya sea térmica o nuclear es una decisión que descansa sobre la idea de si ese riesgo que se plantea y se analiza a través del correspondiente procedimiento autorizatorio es asumible o no lo es. En todo esto tiene gran importancia el principio de precaución y el Derecho ambiental que se levanta a la vista de la percepción de lo que puede considerarse el lado oscuro del progreso de su riesgo para el medio ambiente y la salud de las personas.

Ante la presencia del riesgo la actuación administrativa tradicional de prohibición con reserva de autorización no es suficiente como respuesta a la magnitud de las consecuencias de los efectos negativos a que el riesgo

---

<sup>1</sup> Sobre la discrecionalidad de las Administraciones Públicas en su toma de decisiones véase entre otros BACIGALUPO, M. *La discrecionalidad administrativa : (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*, Marcial Pons, 1997;

<sup>2</sup> Y puesta de manifiesto en la obra de inexcusable referencia *Técnica, Riesgo y Derecho*, ESTEVE PARDO, J. publicada por Ariel en 1999.

tecnológico puede conducir. Las instalaciones reguladas son en muchos casos capaces de producir efectos complejos sobre la salud o el medio ambiente, tanto por su capacidad de acumulación como por su manifestación o permanencia en el largo plazo. Por consiguiente, la relación jurídica de supervisión de una actividad o instalación deja de ser bipolar y se transforma en multipolar al multiplicarse los posibles afectados por los efectos adversos<sup>3</sup>.

Uno de los grandes problemas que presiden estos procedimientos autorizatorios como veremos consiste en el rechazo que generan este tipo de proyectos. Sin duda alguna, una decisión relativa a la gestión de riesgos puede y debe estar abierta a la participación ciudadana previa información veraz. El binomio información-participación ciudadana emerge con fuerza en este tipo de procedimientos por la incertidumbre creciente de una sociedad que se siente potencialmente agredida por unos riesgos que no controla. Ahora bien, no se puede aspirar a alcanzar un riesgo cero, éste es inalcanzable salvo que se opte por la cesación de estas actividades, pero entonces estaríamos expuestos determinados peligros naturales quizá de una mayor entidad derivados de la falta de energía.

En estos casos es el poder público el que con un amplio margen de discrecionalidad, con la presencia de los informes técnicos y a través del correspondiente procedimiento administrativo participativo, debe intervenir para determinar donde se ubica el fiel de la balanza en la asunción de riesgos<sup>4</sup>. Para las Administraciones Públicas resulta complejo desenvolverse en un entorno caracterizado por la incertidumbre, por la amenaza de riesgos emergentes, la complejidad técnica y la inexistencia en algunos casos de referencias absolutamente seguras. Evidentemente hay cierto componente de riesgo que toda sociedad debe asumir si se quiere beneficiar de los enormes flujos de energía que maneja la nuestra y no quiere renunciar a las comodidades derivadas de la misma. Exigir la eliminación del riesgo es pedir un imposible.

En todas estas decisiones los poderes públicos deben tener muy presente el principio de precaución como la posición que deben observar ante estas actividades que suponen un riesgo para la salud y el medio

---

<sup>3</sup> Cfr. LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B. "Los procedimientos administrativos de gestión del riesgo", en *La transformación del procedimiento administrativo*, (BARNÉS, J. Ed). Sevilla, 2008. pp.141 y ss.

<sup>4</sup> LOPERENA ROTA, D. "El Servicio Público Ambiental", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, p. 105.

ambiente, para las generaciones presentes y también futuras<sup>5</sup>. Ello supone el llevar a cabo un detenido análisis de riesgo, reducirlo al mínimo si es posible o eliminarlo, y en todo caso informar a la ciudadanía.

## **II. LAS OPCIONES DE GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y LOS PROBLEMAS QUE PLANTEAN**

Todas las fuentes de generación de energía conllevan un riesgo. Partiendo de la necesidad de un abastecimiento energético, a día de hoy, el debate energético no da muchas opciones y se limita a optar entre dos riesgos: el riesgo de un sistema de generación de energía con esos efectos contaminantes que en todo caso deben ser limitados y minimizados o los riesgos, que también existen evidentemente, derivados de una energía menos contaminante como la nuclear<sup>6</sup>. Es muy necesario tener en cuenta las energías renovables por las que se apuesta decididamente si bien no son inocuas para el medio ambiente y plantean en muchos casos el problema de su intermitencia y el riesgo de desabastecimiento. Por ello, lamentablemente es necesario seguir teniendo siempre una fuente de energía de respaldo que hoy por hoy pasa por los combustibles fósiles o la energía nuclear.

La construcción y explotación de una instalación generadora de energía eléctrica tiene una incidencia ambiental importante como la de cualquier actividad industrial. Esta incidencia variará dependiendo del tipo de instalación (térmica, hidráulica, solar, eólica, nuclear) y sus condicionantes ambientales serán lógicamente distintos.

---

<sup>5</sup> Sobre este principio y sus implicaciones, es de inexcusable lectura la Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución, de 01.02.2000, COM (2000) 1.

<sup>6</sup> Según la Agencia Internacional de la Energía (AIE) para lograr reducir a la mitad las emisiones de CO<sub>2</sub> de 2010 a 2050 se precisará una inversión de al menos 45 billones de dólares (unos 28 billones de euros) y la combinación de las distintas energías existentes. Al incremento del uso de fuentes renovables para la generación de electricidad, este organismo de la OCDE propone, entre otras cosas, la construcción de 32 plantas nucleares anuales de 2010 a 2050, es decir, unas 1.280 centrales nuevas. Algo que, aseguran, supondría un ahorro de CO<sub>2</sub> de un 6%. Actualmente hay 435 reactores en operación y 30 en construcción en todo el mundo.

Variando mucho los impactos ambientales que pueden tener unas y otras instalaciones de generación<sup>7</sup>, entre estos pueden citarse:

- contaminación atmosférica por emisión de humos, gases y partículas.
- contaminación de las aguas superficiales, térmica en caso de centrales que carezcan de refrigeración de las aguas antes de ser vertidas.
- generación de residuos, algunos peligrosos.
- contaminación acústica.
- afectación del suelo y del paisaje.

Todos estos impactos constituyen además de su clara incidencia ambiental, un riesgo para la salud de las personas. Las ocho tecnologías de generación eléctrica tales como lignito, petróleo, carbón, nuclear, solar fotovoltaica, gas natural, eólica y minihidráulica tienen diferentes impactos sobre el medio ambiente en cuestiones como el calentamiento global, destrucción de la capa de ozono, acidificación, eutrofización, metales pesados, sustancias carcinógenas, niebla de invierno, niebla fotoquímica, radiaciones ionizantes o residuos<sup>8</sup>.

Por consiguiente, la actividad de producción de energía ocasiona numerosos problemas ambientales, dado que por lo general estamos ante la generación de energía partiendo de combustibles fósiles como el caso de las centrales térmicas. Otras hacen uso de grandes extensiones de terreno para sus instalaciones (embalses, parques eólicos..) y otras como la nuclear lleva insita un importante riesgo además de otros problemas como la adecuada gestión de sus residuos.

En la apuesta por las energías limpias está teniendo un importante papel la Unión Europea<sup>9</sup> que en su actual estrategia postula unos ambiciosos objetivos en relación con el cambio climático y para el horizonte 2020: 20% de reducción de emisiones, 20% de reducción del consumo de energía primaria, 20% de mix energético renovable. Además de estos ambicio-

---

<sup>7</sup> D. FERNÁNDEZ DE GATTA, "Energía y medio ambiente. Derecho comunitario y Derecho interno", *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 9, 1992 p.29.

<sup>8</sup> Una relación comparativa de tales impactos entre las diferentes técnicas de generación de energía eléctrica puede verse en J. MONTES PONCE DE LEÓN "Impactos ambientales de la producción de energía eléctrica", *Revista ICADE*, núm. 40, 1997.

<sup>9</sup> Acuerdo del Consejo Europeo de marzo de 2007.

Los objetivos, la UE exige a través de una rigurosa normativa ambiental el cumplimiento de condiciones ambientales a todas las instalaciones generadoras de energía eléctrica, además del sometimiento a evaluación ambiental estratégica de toda planificación energética que a nivel público realicen los Estados miembros<sup>10</sup>.

Pese a los esfuerzos adoptados por la UE y por todos los Estados que de ella forman parte, los pronósticos en este punto no son halagüeños. La Agencia Internacional de la Energía, en el WEO (World Energy Outlook) de 2008 pronostica que en 2030 el consumo de carbón<sup>11</sup> se elevará a 41.000 millones de Tn/año<sup>12</sup>. En definitiva que seguirá creciendo el consumo de combustibles fósiles debido entre otras cosas a que China e India arruinarán cualquier previsión de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, CO<sub>2</sub> principalmente. En este escenario, a finales del siglo XXI podemos encontrarnos 700 ppm de CO<sub>2</sub> en la atmósfera, algo de efectos insospechados.

Otra de las fuentes de generación de energía fósil que genera un buen número de las emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera. El mundo depende en la actualidad de los 81 millones de barriles diarios para seguir girando. USA consume el 25% del total de petróleo, con una proporción de 3Tn/habitante y año. Países como China tienen un consumo de 0,27 Tn habitante pero evidentemente quieren más y quieren nuestro nivel de vida, y no digamos nada si pensamos en otros continentes como Asia y África.

Y es que el verdadero problema ambiental actual se llama cambio climático, respecto del que si no se adoptan medidas como las propuestas desde la UE, es un problema que se va a agudizar porque la demanda de energía seguirá creciendo y con ello el consumo de combustibles fósiles. Esto debe ser también tenido en cuenta por las propias Administraciones cuando se encuentra ante una decisión autorizatoria a un determinado proyecto de generación de energía asignándole en su respectiva autorización una cuota máxima de derechos de emisión anuales conforme al Plan de Asignación de derechos de emisión.

---

<sup>10</sup> En este sentido, véase RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. "Las condiciones ambientales para las industrias generadoras de energía establecidas a nivel comunitario" en *Noticias de la Unión Europea*, núm.284, 2008.

<sup>11</sup> El 40% de la energía eléctrica mundial procede del carbón. Constituye en Polonia el 95%, en China el 76% y en USA el 41%.

<sup>12</sup> Una Central térmica de carbón emite 11Tn/min de CO<sub>2</sub>, emite SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, además de cenizas que pueden contener uranio, torio y radio y trazas de Pb y Cd entre otros metales pesados. Así se recoge en GÓMEZ CADENAS, J.J., *El ecologista nuclear*, 2009.

En este escenario de necesaria reducción de emisiones de gases de efecto invernadero parece renacer con fuerza la apuesta por al energía nuclear que, si bien conlleva otro tipo de importantes riesgos, no tiene impacto a nivel de emisiones de gases de efecto invernadero.

### III. LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICAS EN LOS PROCESOS AUTORIZATORIOS

Como se ha señalado el binomio información-participación es requisito inexcusable en los procedimientos de autorización de este tipo de instalaciones<sup>13</sup>. La sociedad y, sobre todo los potenciales afectados en sus derechos o intereses por una instalación energética, quieren saber cuáles son los potenciales riesgos para la salud y el medio ambiente que de la citada instalación pueden llegar a derivarse. El miedo es libre y la realidad es que el denominado “efecto NIMBY”<sup>14</sup> aparece como única causa en la mayoría de los casos de rechazo a este tipo de instalaciones, cobrando una gran importancia el que se garantice una información transparente y la participación de todos en los referidos procedimientos administrativos.

El riesgo ínsito de estas formas de generación de energía hace que la transparencia, la información al público en general e incluso la participación pública en la toma de decisiones aparejadas a estas infraestructuras deba ser garantizada. Todo ello deriva, de la necesaria democracia participativa, del diálogo con los posibles sectores afectados y responde, sin duda alguna, a los criterios establecidos en la Gobernanza Europea<sup>15</sup>. La información, la transparencia y el rigor informativo de cara a la opinión pública es lo que ha posibilitado en distintos países la aceptación pública de estas actividades.

La ubicación es uno de los principales motivos que acompaña las campañas de rechazo u oposición a cualquier proyecto de infraestructuras,

---

<sup>13</sup> Sobre los derechos de los ciudadanos a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia ambiental RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. *“Información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio”*, Aranzadi, 2007.

<sup>14</sup> Acrónimo inglés de la expresión “No in my back yard” (no en mi patio trasero), cuya evolución más reciente ha derivado hacia el denominado efecto BANANA “Built Absolutely Nothing Near Anything” no construir nada cerca de nada por el seguro rechazo de los residentes o vecinos cercanos al proyecto o instalación de que se trate.

<sup>15</sup> Cfr. *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, COM (2001) 428 final, de 25.07.2001

instalación de actividades industriales o plantas de tratamiento de residuos. Esto demuestra una mayor concienciación ciudadana respecto de los impactos y riesgos que derivan de estas actividades pero tampoco es nada nuevo. El interés por la tutela ambiental en realidad en estos casos queda difuminado en el interés concreto, en el interés directo, en el derecho subjetivo que pueda verse afectado<sup>16</sup>.

#### **IV. EL CASO DE LAS AUTORIZACIONES AMBIENTALES INTEGRADAS DE LAS CENTRALES TÉRMICAS DE CICLO COMBINADO: REFERENCIA INEXCUSABLE A LAS CENTRALES TÉRMICAS DE CASTEJÓN EN NAVARRA.**

Las instalaciones de combustión para la generación de energía se encuentran sometidas a un buen número de normas que regulan, disciplinan, directa o indirectamente su instalación y funcionamiento. En todas y cada una de ellas se encomienda a la Administración autorizante valorar y ponderar previamente los intereses ambientales que entran en conflicto con los intereses de los promotores del proyecto y tomar una decisión motivada al respecto en la una vez más la discrecionalidad técnica está presente<sup>17</sup>.

Las instalaciones térmicas de generación de energía se encuentran sometidas desde el punto de vista estrictamente ambiental a la denominada autorización ambiental integrada y al trámite de evaluación de impacto ambiental. La regulación de estas dos técnicas se encuentra a nivel estatal

---

<sup>16</sup> A modo de ejemplo del rechazo que estas instalaciones generan en muchos municipios de España, recientemente el Consejo de Ministros ha denegado al Ayuntamiento de Barajas de Melo (Cuenca) la autorización para celebrar una consulta popular sobre la instalación de una central de ciclo combinado en su término municipal. El Gobierno ha considerado que no procede autorizar la consulta al no cumplirse los requisitos formales exigidos en el artículo 71 LBRL, al tratarse éste de un asunto que no tiene que ver con la competencia municipal ni tiene carácter local. Esta decisión se basa en un discutible informe del Ministerio de Industria en el que se argumenta que la consulta no puede tener un carácter local dado la instalación de la central beneficiaria al conjunto del sistema eléctrico. La Ley del Sector Eléctrico 54/1997, distribuye las competencias sobre las instalaciones eléctricas entre el Estado y las CCAA, aunque reserva al Estado la competencia sobre la planificación y ubicación de las instalaciones eléctricas.

<sup>17</sup> Sobre la ponderación de intereses en el Derecho Administrativo, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo*, Marcial Pons, 2000.



en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación y el Real Decreto Legislativo 1/2008, de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

A nivel de la Comunidad Foral de Navarra, estas técnicas se encuentran reguladas en la Ley Foral 4/2005, de intervención para la protección ambiental (LFIPA en lo sucesivo)<sup>18</sup>.

Las líneas básicas del régimen jurídico de la autorización ambiental integrada son:

- La necesidad de su obtención previa. La normativa ambiental suele establecer tajantemente la prohibición de la actividad bajo reserva de autorización y es que la realización de una actividad sometida a autorización sin contar con ésta supone una infracción administrativa. La autorización ambiental integrada tiene carácter previo a todas las demás autorizaciones, permisos o licencias a los que pueda estar sometida la actividad o instalación proyectada. Por lo tanto, la autorización ambiental integrada debe otorgarse de forma anterior a otras autorizaciones sustantivas y obligatorias que deba reunir la instalación.

- Condicionamiento, como en el resto de las autorizaciones ambientales, ésta se caracterizan por tener un condicionado estricto y extenso al que debe someterse la actividad autorizada.

- La posibilidad de negar su otorgamiento cuando sea incompatible con los objetivos de preservación ambiental. La autorización ambiental integrada sólo podrá otorgarse por el órgano ambiental cuando se cumplan los requisitos y objetivos establecidos, pudiendo ser denegada cuando esto no sea así. Con esto debe desecharse la creencia extendida de que quien paga contamina, y de hecho ya no son infrecuentes las resoluciones denegatorias.

- La autorización ambiental integrada, como todas las autorizaciones ambientales, tiene carácter constitutivo. En las autorizaciones ambientales no hablamos en ningún caso de derechos preexistentes, la autorización es un acto-condición subordinado en todo caso a las exigencias de la mejor protección ambiental, y todo ello indica a que las autorizaciones ambientales han evolucionado hacia la figura de la concesión.

---

<sup>18</sup> Sobre la citada Ley Foral 4/2005, de intervención para la protección ambiental, véase *Comentarios a la Ley Foral de Intervención para la protección ambiental* (ALENZA GARCÍA, F. Director), INAP-Gobierno de Navarra, 2006 y dentro de la citada obra en particular RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. "La autorización ambiental integrada", pp.82-147.

El contenido de la autorización ambiental integrada establecido por la LFIPA 4/2005, en consonancia con lo que ya ha establecido la Ley 16/2002<sup>19</sup>, es el siguiente:

a) Los valores límite de emisión, basados en las mejores técnicas disponibles, teniendo en cuenta las características técnicas de la instalación, su ubicación geográfica, la naturaleza de las emisiones y las condiciones locales del medio ambiente. A este punto nos referiremos en detalle a continuación ya que en él reside el contenido efectivo de la autorización ambiental integrada.

b) Las medidas correctoras que garanticen el cumplimiento de los valores límite de emisión, la protección del suelo, del agua y de la atmósfera, así como los métodos de gestión de residuos. Como ya se ha señalado, esta autorización integra todas las autorizaciones sectoriales que versan sobre los aspectos ambientales de este tipo de instalaciones.

c) Las medidas a adoptar en condiciones de explotación anormales que puedan afectar al medio ambiente y para reducir la contaminación a larga distancia o transfronteriza si fuese necesario. La propia LFIPA define en su Anejo 1 que debe entenderse como condiciones de explotación anormales citando como tales aquellas condiciones de explotación en situaciones distintas a las normales que puedan afectar al medio ambiente,

---

<sup>19</sup> Sobre la novedosa técnica de la autorización ambiental integrada y la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación véanse, entre otros, LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.B. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *“La autorización ambiental integrada. Estudio sistemático de la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación.”*, Civitas, Madrid, 2002; CHINCHILLA MARÍN, C., *“La autorización ambiental integrada: la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.”*, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 47, 2002; AAVV, *“Comentarios a la Ley 16/2002 de Prevención y Control Integrados de la Contaminación”* en *“Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental”*, núm. 46, octubre 2002; REVUELTA PÉREZ I., *“El control integrado de la contaminación en el derecho español”*, Marcial Pons, Madrid, 2003; ALENZA GARCÍA, J.F. *“El nuevo enfoque en la lucha contra la contaminación industrial: la prevención y el control integrados de la contaminación.”*, Anales de Derecho, núm. 4, Universidad Pública de Navarra, 2003; ALONSO GARCÍA M. C., *“El procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada.”*, Justicia Administrativa, núm. 19, 2003; AAVV (VALENCIA MARTÍN, G. Coord.) *“Estudios sobre la prevención y control integrados de la contaminación.”*, Aranzadi, Pamplona, 2003; AAVV (GARCÍA URETA, A. Coord.) *“Régimen de prevención y control integrados de la contaminación.”*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2004; PERNAS GARCÍA J.J., *“Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada.”*, Atelier, Barcelona, 2004.

IMPACTOS AMBIENTALES Y DISCRECIONALIDAD EN LA AUTORIZACIÓN DE INSTALACIONES  
INDUSTRIALES DE GENERACIÓN ELÉCTRICA

como los casos de puesta en marcha, fugas, fallos de funcionamiento, paradas temporales o el cierre definitivo.

d) Las condiciones preventivas y de control necesarias en materia de accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. Se trata de la normativa *Seveso*, no aplicable a este tipo de instalaciones.

e) El plazo de vigencia, que no podrá ser superior a ocho años, sin perjuicio de su renovación. Pese al establecimiento de este plazo prolongado nada obsta para que ante un cambio de las circunstancias, las condiciones de la autorización puedan modificarse de oficio por la Administración autorizante y sin derecho a indemnización si bien esta posibilidad debe verse matizada por los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica.

f) Las obligaciones de control y suministro de información previstas por la legislación sectorial aplicable y las demás que resulten pertinentes. Una de las obligaciones fundamentales a través de la que se configura el Registro Estatal de Emisiones y el autocontrol que este tipo de instalaciones deben llevar a cabo para facilitar el control de la propia Administración foral.

g) En su caso, las condiciones de protección de los valores o causas que hayan motivado la clasificación de los terrenos como suelo no urbanizable, su integración en la Red Natura 2000 o su declaración como espacios protegidos por motivos ambientales. La Comunidad Foral de Navarra aporta a esta Red Natura 2000 el 25% de su territorio, de ahí esta mención expresa.

h) En su caso, la declaración de impacto ambiental. En aquellos casos en que además de la autorización ambiental integrada la instalación requiera del trámite de evaluación de impacto ambiental, la declaración de impacto ambiental se emitirá conjuntamente con el condicionado de la autorización ambiental integrada. Se trata de establecer ambas técnicas dentro del mismo procedimiento ya que su objeto es muy similar; la variable ambiental si bien la DIA tiene un ámbito más amplio como son los efectos sobre la fauna y la flora, el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural.

Todas estas características de la autorización ambiental integrada, las variables que han de tenerse en cuenta para garantizar el menor impacto ambiental y la salud de las personas y determinar su otorgamiento y contenido (características de la instalación, ubicación, condiciones locales del medio ambiente y las mejores tecnologías disponibles aplicables), hacen de esta autorización un "traje a medida" de cada instalación en el

que el componente discrecional es amplio. La discrecionalidad de que goza la Administración en la aplicación y valoración de las circunstancias es amplia y en todo caso, se exige antes de permitir o autorizar estas actividades un detallado análisis de riesgo, elemento fundamental. El procedimiento de autorización adquiere aquí una gran relevancia como proceso de toma de decisiones y constituye una garantía de acierto y una forma también de legitimación democrática en la medida en que se de cabida a la participación en la toma de decisiones.

Como es de todos sabido, los VLE siempre se fijarán necesariamente de acuerdo con los valores límite de inmisión o normas de calidad del aire fijadas por la normativa aplicable al efecto<sup>20</sup> y de acuerdo con las mejores técnicas disponibles.

Yendo a un supuesto de hecho autorizatorio concreto y cercano, como es sabido, en el municipio de Castejón, existen en la actualidad dos centrales térmicas de ciclo combinado<sup>21</sup>. Una de ellas pertenece a Elerebro y la otra a Fuerzas Eléctricas de Navarra (Iberdrola). El emplazamiento fue elegido por sus buenas comunicaciones y su proximidad a las redes nacionales de gasoductos y transporte eléctrico, además del abastecimiento de agua del Ebro para la refrigeración.

Ambas fueron autorizadas a principios de este siglo XXI con una potencia instalada cada una de ellas de 400 MW y situadas a mil metros una de otra y a poco más de 500 del casco urbano de la localidad. Posteriormente, ambas centrales térmicas han decidido ampliar su capacidad de generación duplicando la potencia instalada. Ambos proyectos contemplan el funcionamiento de un primer grupo de 400 MW de potencia nominal, ya existente y en explotación, de una central térmica de ciclo combinado para gas natural, y la ampliación para la construcción y funcionamiento de un segundo grupo también de 400 MW de potencia nominal, de similares características al primero.

---

<sup>20</sup> En el artículo 12 de la Ley de protección de la calidad del aire, bajo el título “Control de las emisiones” se señala que el Gobierno, con la participación de las Comunidades Autónomas, podrá establecer mediante real decreto valores límite de emisión para los contaminantes, en particular para los enumerados en su anexo I y para las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera.

<sup>21</sup> Sobre el conflicto jurídico inicialmente planteado en relación con la instalación y ampliación de las citadas centrales ya tuve ocasión de ocuparme en RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. “El caso de las centrales térmicas ubicadas en el municipio de Castejón, implicaciones jurídico-ambientales” en *Seminario de Conflicto Ambiental*, Thomson-Reuters, 2009.

IMPACTOS AMBIENTALES Y DISCRECIONALIDAD EN LA AUTORIZACIÓN DE INSTALACIONES  
INDUSTRIALES DE GENERACIÓN ELÉCTRICA

Elerebro, Eléctrica de la Ribera del Ebro, S.A, puso en marcha en septiembre de 2002 el Grupo 1. En fecha de 2 de agosto 2002, presentó el documento de "Anteproyecto CTCC Castejón-Grupo 2", ante el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, para su declaración y posterior aprobación como Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal<sup>22</sup>. Posterior Acuerdo de 17 mayo de 2004, del Gobierno de Navarra, declaró el citado proyecto como Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal, y se somete el mismo a información pública a los efectos previstos en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Mediante Resolución de 18 de abril de 2005, la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente formuló Declaración de Impacto Ambiental del Grupo 2, considerando que el proyecto de ampliación de la central térmica era ambientalmente viable. Posteriormente mediante Orden Foral número 512, de 12 septiembre de 2005<sup>23</sup>, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, se concedió Autorización Ambiental Integrada para la actividad de producción de energía eléctrica, en una Central Térmica de Ciclo Combinado de 800 MW, formada por dos grupos de 400 MW, promovida por Elerebro, S.A., en término municipal de Castejón.

Posteriormente, mediante Acuerdo de 7 de noviembre de 2005, del Gobierno de Navarra, se aprobó el Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal "Grupo 2 de la Central Térmica de Ciclo Combinado de Castejón", promovido por Eléctrica de la Ribera del Ebro, S.A.

De acuerdo con el PSIS la citada instalación tiene como objetivo: lograr la producción de energía eléctrica a partir de energías fósiles, mediante procesos de alta eficiencia y rendimiento, a precios competitivos dentro del nuevo mercado eléctrico, y con el menor impacto ambiental posible para este tipo de combustible de acuerdo al presente estado de desarrollo tecnológico.

Finalmente, concedida la autorización ambiental integrada y aprobado el PSIS correspondiente, mediante resolución de 25 de noviembre de 2005 de la Dirección General de Política Energética y Minas<sup>24</sup> fue concedida

---

<sup>22</sup> BON núm. 72 de 16 de junio de 2004.

<sup>23</sup> BON núm. 129, de 28 de octubre de 2005.

<sup>24</sup> Publicada en BON núm. 5, de 11 de enero de 2006 y BOE núm. 60 de 11 de marzo de 2006.

la autorización sustantiva a Elerebro para la instalación de un segundo grupo de la central térmica de ciclo combinado.

En la actualidad como veremos, la citada autorización ambiental integrada ha sido anulada por Sentencia de 4 de diciembre de 2007, de la sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Navarra. Una sentencia muy discutible en cuanto a sus argumentos y que será objeto de comentario más adelante.

Paralelamente, la otra titular de una central térmica en el municipio de Castejón, Fuerzas Eléctricas de Navarra (Iberdrola), promovió también el correspondiente PSIS para la construcción de su Grupo 2 pretendiendo duplicar también su potencia instalada de su central térmica de 400 a 800 MW mediante un Grupo II. Este PSIS fue iniciado mediante Acuerdo de 17 de enero de 2005 del Gobierno de Navarra. No obstante, parece haber estado paralizado para tomar impulso más recientemente y haber obtenido ya la Declaración de Impacto Ambiental favorable para su ampliación en 425MW<sup>25</sup>. En dicha Declaración previa a la autorización sustantiva se pone de manifiesto los impactos ambientales del grupo de las centrales de Elerebro y FENSA, su análisis y las necesarias medidas correctoras.

La autorización ambiental integrada otorgada a la central térmica de Elerebro al efecto evidentemente no obvia ninguna de todas las cuestiones citadas *supra*. Quizá el aspecto más polémico, el que más recelo haya podido levantar respecto de la ampliación de las centrales térmicas citadas es la excesiva concentración de focos emisores que pudiera poner en grave peligro el respeto de los umbrales máximos de determinadas sustancias contaminantes con la consiguiente afección que pudiera tener para el medio ambiente y, sobre todo, para la salud de las personas. Para garantizar estos Valores límite de inmisión y, de acuerdo con la Declaración de impacto ambiental formulada, se establece la obligación de necesario seguimiento de estos valores de manera continua. En primer lugar Red de Vigilancia y Control de la Contaminación Atmosférica instalada se comprobará incidencia real de las emisiones del conjunto de las instalaciones (Grupo 1 y 2) en los valores de inmisión de los contaminantes emitidos y reducir las emisiones en caso de que se superasen los criterios de calidad del aire vigentes.

---

<sup>25</sup> Resolución de 1 de octubre de 2009, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se formula declaración de impacto ambiental sobre el proyecto de Ampliación de la central térmica de ciclo combinado propiedad de Fuerzas Eléctricas de Navarra, S.A., ubicada en el término municipal de Castejón (Navarra), mediante la construcción del grupo 2 de ciclo combinado de aproximadamente 425 Mw de potencia eléctrica neta, publicada en el BOE núm. 248, de 14.10.2009.

Contra la Orden Foral 512/05, de 12 de septiembre, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda por la que se concede autorización ambiental integrada para actividad de producción de energía eléctrica en una Central Térmica de Ciclo Combinado 800 MW en Castejón se interpuso recurso de alzada por una serie de recurrentes<sup>26</sup>. El recurso de alzada fue desestimado por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 13 de junio de 2006 y contra esa desestimación se interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra recurso contencioso-administrativo.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra por la que ha anulado la autorización ambiental integrada otorgada a una de las centrales térmicas (Elerebro) se fundamenta en dos motivos: la inobservancia de la regla de las distancias establecida en el artículo 4 del RAMINP<sup>27</sup> y la ausencia de estudio de alternativas en el Estudio de Impacto Ambiental presentado por el promotor.

Siguiendo la doctrina del TS, se afirma que el RAMINP es de aplicación en Navarra por su carácter de legislación básica y en consecuencia también la regla de las distancias establecida en el artículo 4 del citado reglamento preconstitucional. Este artículo ha sido objeto de numerosa jurisprudencia, principalmente tendente a no admitir excepciones en la regla de las distancias y reiterando su carácter de legislación básica. Algunos autores ponen en clara duda que el RAMINP tenga tal carácter de legislación básica pese a la jurisprudencia del TS, sosteniendo que la regla del RAMINP no es aplicable, ni siquiera a título supletorio ni en Navarra, ni

---

<sup>26</sup> Con anterioridad se presentaron quejas al Defensor del Pueblo de Navarra y estatal y ante la Comisión Europea sin prosperar.

<sup>27</sup> Sobre la problemática que en Navarra está generando la invocación del RAMINP y la regla de las distancias en ella contenida véase ALENZA GARCÍA, J.F. "El fin de la polémica de aplicabilidad en Navarra del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (Comentario a la STSJ de Navarra de 2 de octubre de 2008), en *R/JV* núm. 46, 2009; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., "El Plan Gestor de Residuos Especiales y la aplicabilidad del RAMINP. Comentario a la STS, Sala 3ª, de 19 de julio de 2004." *R/JV* núm. 38, pp.155-167; SANTAMARÍA ARINAS, R.J. "La técnica del alejamiento de actividades clasificadas en las Comunidades Autónomas y otras cuestiones suscitadas por la STS de 19 de julio de 2004.", *Justicia Administrativa*, núm. 29, 2005, pp.57-73. Con carácter general y sobre el régimen de actividades clasificadas, su regulación en el RAMINP y el régimen de distancias, DOMPER FERRANDO, J. *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vols. I y II, Civitas, 1992.

en otras CCAA con normativa propia que legítimamente han podido desplazarla<sup>28</sup>.

La sentencia del TSJ de Navarra de 4 de diciembre de 2007 por la que se declara nula la autorización ambiental integrada concedida a Elerebro, se limita a citar la STS de 19 de julio de 2004, referida a la planta de tratamiento físico-químico que preveía a su vez el Plan Gestor de Residuos de Navarra. La Sentencia en el único fundamento propio (el Sexto) señala que “en el presente caso ninguna razón se ha dado para justificar tal sacrificio” de la regla de las distancias a la que da carácter de básica y aplicable en todo el territorio nacional y que en el presente caso “La Administración demandada no sólo no ha mejorado el mínimo establecido por la norma, sino que lo ha incumplido manifiestamente al autorizar dicha central térmica de ciclo combinado de 400 MW de potencia a 500 metros del núcleo más próximo”.

Parece ser que en el presente caso ni el estudio de impacto ambiental presentado por Elerebro, ni la posterior DIA formulada por el Ministerio de Medio Ambiente, ni tampoco la autorización ambiental integrada otorgada por el Departamento de Medio Ambiente parecen suficientes para el TSJ de Navarra como motivación y como justificación de la elusión de la regla de las distancias que permite el artículo 15 del propio reglamento.

Aparte de la cuestión de fondo se plantea, como ya se ha señalado, la inaplicabilidad a día de hoy en Navarra del citado reglamento tras la aprobación de la LFIPA 4/2005, que en su Disposición Adicional Tercera establece que “No es de aplicación en Navarra el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre”. No parece que un legislador autonómico o foral pueda declarar que la legislación básica estatal sobre una determinada materia no es de aplicación en su territorio.

Desde mi punto de vista, la necesaria protección del medio ambiente y de la salud de las personas no debe pasar necesariamente por la estricta observancia de la técnica del alejamiento prevista por el RAMINP en 1961 cuando el estado de la técnica era bien diferente al actual, sino por la adopción de las necesarias medidas correctoras que realmente minimicen el impacto tales actividades fabriles aunque tal instalación se encuentre a

---

<sup>28</sup> Es el caso de SANTAMARÍA ARINAS, R.J. “La técnica del alejamiento de actividades clasificadas en las Comunidades Autónomas y otras cuestiones suscitadas por la STS de 19 de julio de 2004.”, *Justicia Administrativa*, núm. 29, 2005, p. 71.



1200 metros (siempre que tal emplazamiento esté debidamente justificado) en lugar de los 2000 metros que exige la citada norma<sup>29</sup>.

La cuestión parece ahora solventada con la Ley 34/2007 de calidad del aire. Cabe plantearse a día de hoy la siguiente pregunta ¿sigue vigente el RAMINP y en consecuencia puede seguir siendo invocado frente la implantación de determinadas actividades e instalaciones fabriles? La Disposición Derogatoria Única de la Ley 34/2007, de calidad del aire, establece en su apartado primero que:

*“Queda derogado el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre”*

Para afirmar a continuación, *“No obstante, el citado Reglamento mantendrá su vigencia en aquellas comunidades y ciudades autónomas que no tengan normativa aprobada en la materia, en tanto no se dicte dicha normativa.”*

La segunda parte de esta disposición derogatoria parece que no termina del todo con el RAMINP y recuerda bastante a la situación que ha existido hasta ahora. Depende de si basta con que una Comunidad Autónoma tenga reguladas sus actividades clasificadas lo que han hecho todas y entonces sobraría esta mención o quizá el legislador sigue dejando abierta la puerta a la supletoriedad del RAMINP en todo aquello que el legislador autonómico no haya previsto expresamente y sí en cambio lo haga el RAMINP, este sería el caso una vez más de la regla de las distancias. Recordemos que dado el carácter básico que el TS ha otorgado al RAMINP y dado que la Ley Foral nada establece respecto al régimen de distancias, podría seguir quizá siendo aplicable el RAMINP en este punto a las industrias fabriles nocivas y peligrosas que se pretendan instalar en territorio de la Comunidad Foral. Toda esta discusión en relación a las distancias debiera estar ya superada con las mejores técnicas disponibles. Esto es lo importante y no la simple técnica del alejamiento, más si tenemos en cuenta que la contaminación no conoce fronteras y esto es sobre todo aplicable a la contaminación atmosférica derivada de este tipo de instalaciones.

El otro de los argumentos que plantea la STSJ de Navarra para anular la autorización ambiental integrada es la ausencia de alternativas en el estudio de impacto ambiental y la justificación de la alternativa elegida. El TSJN dice que el hecho de que ya existan instalaciones preexistentes sobre

---

<sup>29</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. “El Plan Gestor de Residuos Especiales y la aplicabilidad del RAMINP”, *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 38, 2004, p. 167.

el terreno no es de por sí un argumento suficiente para que no presentasen alternativas a ese proyecto.

La sentencia no ha sido ejecutada, ya que ha sido recurrida como es sabido en casación ante el Tribunal Supremo por el Gobierno de Navarra. La ejecución provisional hubiese devengado la imposición de una fianza para los recurrentes cuantiosísima económicamente y en consecuencia la central sigue funcionando<sup>30</sup>.

Los argumentos del recurso se basan en la obsolescencia de las reglas de las distancias y también en la indefensión de Elerebro ya que sorprendentemente no ha fue citada ni notificada para poder personarse en el recurso que ha dado lugar a la sentencia ahora recurrida. A juicio del Gobierno de Navarra, no es de aplicación en Navarra el RAMINP, justificándolo en la propia exposición de motivos que con dicha Ley foral se supera y amplía el régimen de control de las actividades clasificadas, dando un paso más en la prevención y protección de la contaminación.

Las consecuencias de la paralización definitiva llevarían entre otras cosas a que la empresa Elerebro pudiera sin duda alguna plantear la correspondiente acción de responsabilidad contra el Gobierno de Navarra por las inversiones realizadas a consecuencia de la autorización ambiental integrada otorgada. Todo ello tendría visos de éxito al poder alegar dos principios básicos del derecho como son los de confianza legítima y seguridad jurídica.

La solución que se plantea es la de otorgar una nueva autorización ambiental integrada con base en la nueva legislación foral en materia de medio ambiente: la Ley Foral 4/2005, de intervención para la protección ambiental que como ya se ha dicho declara inaplicable el RAMINP en la Comunidad Foral de Navarra. Si el Tribunal Supremo no atendiera el recurso del Gobierno, bastaría con que Elerebro pidiera otra autorización ambiental basada en la nueva legislación, ya que la estatal de 1961 ha quedado derogada en noviembre de 2007. Algo para lo que se está impulsando el correspondiente procedimiento a instancias de la empresa tal y como demuestra el reciente Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 28 de septiembre de 2009, por el que se declara el proyecto de "Grupo 3 de la Central Térmica de Ciclo Combinado de Castejón", promovido por "Eléctrica de la Ribera del Ebro, S.A.", como Proyecto Sectorial de Incidencia Supra-

---

<sup>30</sup> Sobre esta cuestión y el acceso a la justicia en materia ambiental de las organizaciones no gubernamentales, véase RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. "La acción pública ambiental: una necesidad parcialmente satisfecha por la Ley 27/2006, de 18 de julio", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11, 2007.

municipal, y se somete el mismo a información pública a los efectos previstos en la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo<sup>31</sup>. En el propio acuerdo se señala que, con fecha 31 de julio de 2009, "Eléctrica de la Ribera del Ebro, S.A.", dado que la Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental, establece que no es de aplicación en Navarra el Reglamento MINP (disposición adicional tercera), ha decidido solicitar nuevamente la aprobación del citado Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal "Grupo 2 de la Central Térmica de Ciclo Combinado de Castejón", denominándolo ahora "Grupo 3 de la CTCC de Castejón".

Una solución que tampoco es tan clara si volvemos a la Disposición Derogatoria de la Ley 34/2007 de calidad del aire, donde no parece haber muerto del todo este Reglamento. Por otro lado, cabe preguntarse por qué no se opta por la misma solución en la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona tras la sentencia del Tribunal Supremo de julio de 2007 por la que se declaró ilegal la construcción de la planta de biometanización y compostaje precisamente por incumplimiento de la regla de las distancias, cuando ya estaba construido el 70 por ciento de la obra. La previsión es desmantelarla para aprovechar todos sus componentes en otras instalaciones y ha supuesto la pérdida económica de una importante subvención de la Unión Europea.

En cualquier caso, queda esperar la inminente sentencia que dictará el Tribunal Supremo sobre la central térmica de Elerebro y ver si finalmente es necesaria o no una nueva autorización ambiental integrada que legalice la instalación.

## **V. EL CASO DE LA ENERGÍA NUCLEAR: LA RENOVACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN DE EXPLOTACIÓN DE LAS CENTRALES NUCLEARES EN ESPAÑA**

El otro de los ámbitos de actualidad sometido a un riguroso procedimiento de autorización administrativa es el de la generación de energía nuclear. La regulación en materia de energía nuclear es una normativa de seguridad frente a un riesgo cierto<sup>32</sup>. Esta normativa vigente en materia de

---

<sup>31</sup> Publicado en el BON núm. 130 de 21 de octubre de 2009.

<sup>32</sup> A nivel mundial, las centrales nucleares producen alrededor de un tercio de la electricidad y un 15% de la energía consumida en la UE. En estos momentos, existen en el mundo 439 reactores nucleares en operación y 30 en construcción, de ellos 145 reactores en funcionamiento<sup>32</sup> y 4 en construcción en sólo 15 países de la actual UE

seguridad nuclear tiene como finalidad garantizar la protección de la salud de las personas que trabajan en este sector y de la población, y proteger el medio ambiente frente a los riesgos vinculados a la utilización del combustible nuclear y a los residuos que se derivan de su uso<sup>33</sup>.

A nivel de la UE, la Comisión Europea en su propuesta de enero de 2007, no se pronuncia de manera decidida sobre la energía nuclear. En esta propuesta la Comisión plantea que es cada estado miembro el competente para decidir si apoya u opta por la energía nuclear. La UE, no obstante, fomentaría el desarrollo de la energía nuclear determinando estándares de seguridad elevados incluyendo normativa armonizada en materia de gestión de residuos y desmantelamiento de centrales. En coherencia con este postulado aprobó recientemente 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 regulación de la energía nuclear en España está dispersa en varias normas legales y reglamentarias. Como es bien sabido, el marco legal de la generación de energía nuclear en España tiene como norma cabecera una ley preconstitucional que ha sido objeto de sucesivas reformas pero que sigue vigente en nuestros días. Se trata de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía nuclear que recoge los principios fundamentales sobre el desarrollo de la energía nuclear y sobre la protección frente al riesgo de radiaciones ionizantes<sup>34</sup>.

Los objetivos de esta norma básica son los de fomentar el desarrollo de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear en España y regular

---

de 27 estados. En EEUU son unos 135 los reactores en funcionamiento o en construcción. China planea cuadruplicar su capacidad nuclear para 2020.

<sup>33</sup> Sobre la problemática jurídica de los residuos radiactivos RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. "La gestión de los residuos radiactivos" *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 14, 2009.

<sup>34</sup> Sobre el régimen jurídico de la energía nuclear, es necesario destacar los siguientes estudios, algunos muy tempranos pero actuales en sus consideraciones como los de MARTÍN-RETORTILLO, L. *Energía nuclear y Derecho: problemas jurídico-administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

1964; TOCINO BISCAROLASAGA, I. *Riesgo y daño nuclear de las centrales nucleares*, Junta de Energía Nuclear, Madrid, 1975; y más recientemente AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M. *Derecho Nuclear*, Comares, 1999; BARCELÓ, A. *Instalaciones nucleares, autorización y conflicto*, Ariel, Barcelona, 2002 y MORALES PLAZA, A. "El marco regulatorio de la energía nuclear" en *Tratado de Regulación del Sector Eléctrico. Tomo I. Aspectos jurídicos*, Iberdrola-Aranzadi, Cizur Menor. 2009

## IMPACTOS AMBIENTALES Y DISCRECIONALIDAD EN LA AUTORIZACIÓN DE INSTALACIONES INDUSTRIALES DE GENERACIÓN ELÉCTRICA

su puesta en práctica en todo el territorio nacional, así como la protección de vidas, salud y haciendas contra los peligros derivados de la energía nuclear. Para ello, la LEN establece el requisito obligatorio de control previo y autorización de cualquier instalación o actividad relacionada con la energía nuclear y con carácter básico establece el sistema de inspección, control, sanción y responsabilidad en materia nuclear.

Además de la LEN, también se encuentra la regulación nuclear es diferentes disposiciones adicionales de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico, a las que también haremos referencia. Incluso el difunto RAMINP hacía referencia a las instalaciones nucleares y a la necesidad de licencia de actividad clasificada.

En desarrollo de la LEN se han aprobado varios reglamentos. En lo que concierne a las instalaciones nucleares nos interesa el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas (RINR, en lo sucesivo). Este Real Decreto desarrolla los principios contenidos en la LEN regulando el régimen de autorizaciones administrativas, pruebas, puesta en marcha y operación de las centrales nucleares.

Las instalaciones nucleares y radiactivas están sometidas a un régimen de autorizaciones emitidas por el Ministerio de Industria, 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. En estos procedimientos es absolutamente necesaria no ya la transparencia, la información, sino sobre todo la necesidad de evaluar en detalle el riesgo que puede conllevar para la salud o el medio ambiente y las correlativas medidas de seguridad.

Para la adecuada valoración de estos riesgos, el procedimiento administrativo correspondiente debe contar con la información técnica, experta e independiente de un organismo regulador sólido y con libertad de actuación siempre dentro de parámetros técnicos. De esta manera las decisiones no quedan al albur de las decisiones políticas y mejora la confianza en el uso o no de la energía nuclear.

La decisión previo informe del Consejo de Seguridad Nuclear (vinculante si es obstativo) es una decisión tachada de política que corresponde al Gobierno, si bien como veremos tiene muchas connotaciones jurídicas.

Ciéndonos al procedimiento de renovación de autorizaciones de funcionamiento de instalaciones nucleares, y más concretamente en el caso de Garoña es algo que no debe quedar al azar de una decisión política de oportunidad. Se supedita, como no podía ser de otra manera, a un

procedimiento administrativo en el que el componente técnico es vital y, por supuesto, el protagonismo del CSN que emite el correspondiente dictamen.

Si bien el RINR no establece plazo alguno de vigencia para la autorización de explotación y se remite al que establezca el Ministerio de Industria y Energía (artículo 23)<sup>35</sup>, en las que se concedieron a finales de los 90 y principios de 2000 se fijó en un plazo de diez años, prorrogables previa solicitud. Este plazo no tiene soporte técnico, aunque imagino que el plazo no habrá sido fijado al azar, trayendo causa exclusivamente de los plazos en que se determinaron los últimos permisos provisionales. Se trata pues de un plazo discrecional que, en todo caso, debiera haberse fijado en sede reglamentaria y que hubiera debido tener en cuenta las previsiones razonables de vida útil (no vida de diseño), sin perjuicio de las facultades inspectoras y revisoras del CSN y del Ministerio de Industria y Energía.

No se prevé lamentablemente un nuevo trámite de información pública antes o durante el otorgamiento de la autorización de explotación en consonancia con su exigencia únicamente en la fase de autorización previa.

El RINR establece que la renovación de las autorizaciones debe otorgarse tras la superación de una revisión periódica de seguridad con el fin de comprobar el buen funcionamiento de los procesos que garantizan la seguridad de la central. Esta revisión supone una comprobación en profundidad de los aspectos más relevantes para la seguridad de la central entre los que se encuentran la revisión de la operación desde la última autorización, la situación radiológica de la planta, la modificación de la instalación y los cambios normativos.

Evidentemente, la competencia *decidendi* corresponde al Ministro de Industria y Energía quien desvinculándose del dictamen preceptivo del CSN puede denegar la renovación de la autorización. Esa denegación tendría que ser necesariamente motivada por exigencia del artículo 54 LRJPAC por separarse del dictamen de órganos consultivos y porque supone una negativa a las pretensiones de un operador.

---

<sup>35</sup> El Consejo de Seguridad Nuclear remitirá informe al Ministerio de Industria y Energía, tanto sobre los resultados de las pruebas y las modificaciones que, en su caso, fuera necesario introducir, como sobre las condiciones de la renovación de la autorización de explotación por el plazo que se establezca.

El Ministerio de Industria y Energía emitirá entonces la nueva autorización de explotación por el plazo que corresponda.

IMPACTOS AMBIENTALES Y DISCRECIONALIDAD EN LA AUTORIZACIÓN DE INSTALACIONES  
INDUSTRIALES DE GENERACIÓN ELÉCTRICA

El decir que se trata de una decisión política es simplificar mucho a mi juicio la cuestión es más bien jurídica aunque dotada de importantes tintes de discrecionalidad administrativa. Nueva razón que exige a la resolución adoptada una motivación algo más que sucinta.

Lo cierto es que en España hay libertad de empresa y la LSE no pone traba alguna a ninguna de las formas de generación de energía eléctrica para poder llevar a cabo la iniciativa empresarial. No tiene mucho sentido que si una instalación autorizada, que cumple escrupulosamente la legislación ambiental, nuclear, sectorial los requerimientos técnicos, requisitos e instrucciones del CSN, y que además tras haberse sometido a un procedimiento escrupuloso para la renovación de su actividad haya obtenido dictamen favorable del regulador, no se le otorgase la renovación.

La motivación de una negativa en ningún caso podría basarse en razones de seguridad dado que esta valoración corresponde al CSN. Así en el artículo 6.3 RINR se reproduce el artículo 3.4 de la LCSN en el sentido de que las autorizaciones o licencias que corresponda otorgar a cualquiera Administración Pública no podrán ser denegadas o condicionadas por razones de seguridad o protección radiológica, cuya apreciación corresponde al CSN.

Con estas premisas una decisión desfavorable debería estar muy bien motivada ya que de lo contrario el argumentario del recurrente estaría muy dotado de buenas razones para obtener la estimación y, por supuesto, la suspensión de la paralización. Todo ello sin perjuicio además del importante montante al que podría tener que hacerse frente en concepto de indemnizaciones por daños y perjuicios. Evidentemente, las inversiones de mantenimiento realizadas por el propietario de la central y que hayan sido exigidas durante su funcionamiento por el CSN en aras a garantizar la seguridad no son indemnizables porque no son inversiones, son simples requisitos obligatorios anejos a la autorización para que la central pueda seguir funcionando. Las inversiones realizadas se hacen sobre la base de una expectativa y la Administración no indemniza, como es sabido, la mera frustración de expectativas, siempre y cuando la resolución que adopte esté motivada.

Si realmente la decisión política de un Gobierno o de un Estado es no apostar más por la energía nuclear y acabar con ella, quizá debiera establecerse tal previsión a las claras a través de una norma con rango de ley, evitando a las compañías estar al socaire de la decisión de renovación o no en función de criterios de oportunidad lo cual pone poner en peligro incluso las inversiones cercanas en el tiempo al final de la vida útil de las

centrales ante la falta de expectativa de amortización<sup>36</sup>. Bien es cierto que las inversiones que haya realizado la planta de forma voluntaria se realizan con pleno conocimiento de que el Gobierno puede no renovar la autorización y asume su riesgo, pero de otra manera en un escenario de inseguridad jurídica, de falta de previsibilidad y de adopción de meros criterios de oportunidad política es posible que estas inversiones no sean realizadas más por ninguna central limitándose a cumplir lo estrictamente necesario. De esta manera se ahorraría tiempo y dinero evitando el farragoso procedimiento previo a la decisión de renovación.

Esta reflexión no es gratuita. Tengamos en cuenta que tras la senda dubitativa del Gobierno en la renovación de Garoña, a la vuelta de la esquina son las demás centrales nucleares españolas las que deberán solicitar la renovación de las autorizaciones. Así en 2010 habrá que decidir las renovaciones de Almaraz I y II, en 2011 la central de Ascó y Cofrentes y así sucesivamente. Decisiones que no son sólo políticas sino que tienen un importante componente muy relacionado con la seguridad jurídica de los operadores energéticos. La discrecionalidad de la que goza el Gobierno para decidir es amplia pero en todo caso debe hacerlo de manera motivada.

Con estas premisas, el Ministro de Industria dictó Orden Ministerial ITC/1785/2009, de 3 de julio, por la que se acuerda como fecha de cese definitivo de la explotación de la Central Nuclear de Santa María de Garoña el día 6 de julio de 2013, y se autoriza su explotación hasta dicha fecha. Una Orden que realmente carece de una motivación convincente desde un punto de vista jurídico, que no está apoyada en norma legal salvo desde el punto de vista de la competencia y que no justifica suficientemente a mi juicio la separación del criterio establecido por el CSN en su informe de 5 de junio. Una autorización no se puede denegar o revocar por meros criterios políticos. En la exposición de motivos de la orden ministerial no aparecen causas razonables por las cuales se toma la decisión. Los motivos que se esgrimen para fundamentar la citada Orden son que la central cumple su vida de diseño, que no aporta más de 1,3% de la producción eléctrica nacional, que su inmovilizado está amortizado y sobre todo la apuesta del Gobierno por el desarrollo de las energías renovables, una apuesta elogiada pero que no es fundamento suficiente para justificar el cierre de una instalación que cumple con todas las exigencias de seguridad según el organismo regulador (CSN).

---

<sup>36</sup> Nuclenor ha invertido en los últimos 10 años entre 170 millones de euros para hacer frente a la actual renovación. Desde los años 80 se calcula que las inversiones en mejoras rondan los 370 millones de euros y en 2500 las modificaciones respecto al diseño original.



Evidentemente, tanto los detractores a la continuación de la explotación como la empresa que basaba una expectativa de diez años más han presentado recurso contra la citada resolución. Habrá que esperar a ver en qué sentido se pronuncia la justicia, esperando que como es previsible se agoten los recursos en un horizonte temporal más allá de 2013 con lo que necesariamente las medidas cautelares tendrán que hacer acto de presencia superada esa fecha, ya sea paralizando la central o permitiendo temporalmente su funcionamiento hasta no se produzca resolución judicial definitiva. Toda esta problemática se hubiera salvado si en España ya hace años la decisión política se hubiera plasmado en una ley consensuada y debatida que fijase de manera clara estos aspectos y dotase de seguridad jurídica a los operadores. Algo que ahora, *a posteriori*, se anuncia.

No tiene mucho sentido que si una instalación autorizada, que cumple escrupulosamente la legislación ambiental, nuclear, sectorial los requerimientos técnicos, requisitos e instrucciones del CSN, y que además tras haberse sometido a un procedimiento escrupuloso para la renovación de su actividad haya obtenido dictamen favorable del regulador, acabe siendo cerrada. La motivación para poder fundamentar tal decisión no puede basarse en una loable apuesta por las energías renovables.

## VI. CONCLUSIONES

Las normas ambientales sin excepción tienen como objetivo prioritario la protección del medio ambiente y de la salud de las personas frente a aquellas actividades que directa o indirectamente puedan tener una incidencia negativa sobre el medio ambiente. La legislación ambiental ha evolucionado mucho y ha venido exigiendo cada vez más unos mayores requisitos a estas actividades y la aplicación de las mejores técnicas disponibles en su funcionamiento.

En muchas ocasiones, la oposición a determinados proyectos deriva de las propias relaciones de vecindad entre las actividades proyectadas y los núcleos de población cercanos, más que de una verdadera preocupación por la tutela del medio ambiente. Bien es cierto que en último término las normas ambientales tienen por finalidad la protección de la salud de las personas, de nuestro hábitat<sup>37</sup> y no es menos cierto que nos encontramos

---

<sup>37</sup> En todas estas cuestiones están en juego numerosos derechos constitucionales, no sólo el derecho a un medio ambiente adecuado (artículo 45), también el derecho a la salud (artículo 43), el derecho a una vivienda digna (artículo 47), y derechos fundamentales como el derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio (artículo 18) o el

ante instalaciones y actividades que generan un riesgo claro sobre la salud y que deben ser sometidas a un estricto control y al principio de precaución. En cada caso, deberá ser necesario hacer un verdadero análisis de riesgo de las actividades y exigir que se adopten todas las medidas técnicas necesarias y de minimización del impacto de acuerdo con las mejores técnicas disponibles de manera que se minimicen los riesgos.