

Adolf Barceló Penas

**EL CONSELL DE SEGURETAT NUCLEAR:
INDEPENDÈNCIA I TRANSPARÈNCIA**

TREBALL DE FI DE GRAU

dirigit pel Sr. Francesc Xavier Forcadell Esteller

Grau de Dret



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2014

Índex

1. Introducció.

2. Les Administracions Independents.

- 2.1. Origen i evolució de les administracions independents. Breu anàlisi comparat.
 - a) Origen i evolució de les administracions independents en el dret nord-americà.
 - b) La recepció del model de les agències independents en el dret europeu.
- 2.2. Les administracions independents en el dret espanyol
 - a) Origen i evolució de les administracions independents en l'ordenament jurídic espanyol.
 - b) Concepte i naturalesa de les administracions independents en el dret espanyol. El problema de la seva constitucionalitat.

3. Els organismes reguladors nuclears. Especial referència als Estats Units.

- 3.1. Introducció.
- 3.2. La Comissió de la Energia Atòmica (AEC).
- 3.3. La Comissió de Regulació Nuclear (NRC),
- 3.4. La independència dels reguladors nuclears en l'àmbit internacional.

4. El Consell de Seguretat Nuclear (CSN) com a Administració Independent

- 4.1. El marc normatiu anterior a la Llei de creació del Consell de Seguretat Nuclear.
 - a) La creació de la Junta d'Energia Nuclear.
 - b) La funció reguladora a la Llei d'Energia Nuclear de 1964 (LEN).
- 4.2. L'impuls i el debat polític en la creació del Consell de Seguretat Nuclear
- 4.3. La independència del CSN en la seva llei de creació .
- 4.4. Les competències del CSN.
 - a) La naturalesa i classificació de les funcions i competències del CSN.
 - b) En especial la potestat normativa del CSN.
- 4.5. El principi d'independència en la reforma de la Llei del CSN.

5. La incorporació del principi de transparència al funcionament del CSN. El Comitè Assessor.

- 5.1. Introducció.
- 5.2. Els antecedents de la reforma de 2007 en l'àmbit de la transparència i de la informació.
 - a) Els Comitès d'Informació.
 - b) La proposta de l'AMAC.
 - c) La Mesa de Dialogo sobre la evolución de la Energía Nuclear en España.
- 5.3. La integració del principi de transparència en la Llei de reforma del CSN de 2007.
 - a) Introducció: Els objectius generals de la Llei en matèria de transparència i informació.
 - b) La regulació del dret d'accés a la informació i la participació ciutadana.
- 5.4. El Comitè Assessor per a la Informació i Participació Pública sobre Seguretat Nuclear i Protecció Radiològica.
- 5.5. Altres aspectes de la reforma. *El Whistleblowing*.

6. Conclusions.

7. Bibliografia.

Relació d'abreviatures emprades.

ICC: *Interstate Commerce Commission*

art. / arts.: article / articles

p. : pàgina

UE: Unió Europea

CSN: Consell de Seguretat Nuclear

NRC: *Nuclear Regulatory Commission*

CE: Constitució Espanyola de 1978

AEC: *Atomic Energy Commission*

ERA: *Energy Reorganization Act*

OIEA: Organització Internacional de l'Energia Atòmica

JEN: Junta d'Energia Nuclear

LEN: Llei d'Energia Nuclear

RD: Real Decret

CIEMAT: Centre d'Investigacions Energètiques, Mediambientals i Tecnològiques

PEN: Pla Energètic Nacional

LCSN: Llei de creació del Consell de Seguretat Nuclear

TC: Tribunal Constitucional

RINR: Reglament sobre Instal·lacions Nuclears i Radioactives

LOFAGE: Llei d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat

AMAC: Agrupació de Municipis Afectats per Centrals Nuclears

1. Introducció

L'àrea temàtica escollida per a realitzar aquest treball ha estat l'anomenada "organismes administratius independents". Dins d'aquest àmbit s'ha triat l'estudi del Consell de Seguretat Nuclear (CSN) que va ser la primera administració independent espanyola.

La principal justificació d'haver triat el CSN com a objecte d'aquest treball és doble, d'una banda, precisament per la seva condició de pioner en la introducció dels organismes independents en l'ordenament jurídic espanyol, i en segon lloc, perquè, donada la característica global de la matèria regulada, permet fer una petita i modesta síntesi del seu model en dret comparat, que és el nord-americà.

Conseqüentment, els objectius d'aquest treball són, per una part, de síntesi del concepte general d'administració independent i del organisme regulador nuclear en el dret d'origen, com també del marc normatiu històric del propi Consell de Seguretat Nuclear. I per altra, un major aprofundiment i novetat pel que fa al reforçament dels principis de transparència i independència a través de la Llei 33/2007, de 7 de novembre, de reforma de la Llei 15/1980, de 22 d'abril, de creació del Consell de Seguretat Nuclear.

Com intenta definir el propi títol donat a aquest treball, el fil conductor del mateix ha estat, bàsicament, l'abast del concepte d'independència en les administracions independents, i especialment, en el regulador nuclear espanyol. Lògicament, al ser el principi de transparència un dels instruments principals de legitimació social de la independència d'aquests organismes, ens ha portat a prestar-li una especial atenció.

De conformitat amb tot l'anterior, s'ha estructurat aquest treball en dos grans parts. En la primera es fa un anàlisi genèric dels reguladors nuclears com a agències independents, a través d'una aproximació gradual del concepte des del seu origen i evolució, fins la seva aplicació en el món nuclear, passant per la recepció d'aquest fenomen en l'ordenament jurídic espanyol.

La segona part presenta a la vegada dos clares subdivisions. Al llarg del punt 4 s'efectua una síntesi de la normativa de creació del CSN, tant des del punt de vista històric i polític com a través de les seves competències, posant un especial relleu en l'anàlisi del principi d'independència aplicable al CSN. Mentre que en el punt 5 es tracta en exclusiva la important reforma operada per la llei del 2007 que introdueix el principi de

transparència en el funcionament del CSN amb coherència amb els principis i legislació internacionals i nacionals en aquesta matèria.

Finalment, s'ha intentat elaborar unes conclusions generals del conjunt del treball, remarcant les característiques que s'han considerat més rellevants.

2. Les Administracions independents.

2.1 Origen i evolució de les administracions independents. Breu anàlisi comparat.

a) Origen i evolució de les administracions independents en el dret nord-americà.

El model d'administració per agències independents és un fenomen típicament americà d'organització jurídica-administrativa, que suposa, segurament, la major aportació del dret anglosaxó al dret públic modern i que ha tingut una gran influència en la resta de grans sistemes jurídics com l'europeu.

L'inici d'aquest model té una data i un fet concrets: la creació de la *Interstate Commerce Commission* (ICC) l'any 1887 com l'administració competent per a regular el funcionament del sector ferroviari i a la que, a més de la potestat de regulació i supervisió, se li afegirien també les funcions que la doctrina classifica de *quasi legislatives* i *quasi judicials*. La creació d'aquest organisme va obrir la porta a la creació d'altres noves agències, organitzades similarment tenint en compte les particularitats de cada cas, que es caracteritzaven per la seva independència del govern¹.

El naixement d'aquest nou model té, també, unes motivacions concretes, bàsicament de caràcter polític i tècnic. En el pla polític, és necessari ressaltar la tradicional desconfiança del Congrés respecte del President, que suposa una forta tensió entre el poder executiu i el poder legislatiu:

“Per tal d’evitar que aquest (poder executiu) acumulés excessives prerrogatives posant en greu perill l’equilibri de poders, el Congrés va procedir a la creació d’autoritats que desenvolupaven funcions administratives sense quedar sotmeses al control del President (...). Per aquesta via, es neutralitzava políticament a l’Administració, es promovia la competència professional, s’assegurava l’estabilitat de les institucions

¹ Sobre l'origen i la evolució històrica de les agències independents als Estats Units ens remetem al resum realitzat per Maria Salvador Martínez a la seva obra: “*Autoridades independientes*”. Editorial Ariel (2002), p. 87-98.

col·locades sota la protecció del Congrés i s'afavoria la coherència i la responsabilitat de l'acció administrativa"².

Pel que fa al pla tècnic, o organitzatiu, la cita anterior ja ens introdueix l'objectiu de prioritzar els principis d'eficàcia i neutralitat en sectors econòmics d'especial importància estratègica o d'interès públic en la creació de les administracions independents. Pel compliment d'aquest objectiu es requereix una regulació administrativa dotada d'un alt grau d'experiència i d'una estabilitat en l'adopció de les polítiques públiques i presa de decisions.

L'evolució d'aquestes agències independents no va ser, en absolut, una evolució lineal i pacífica. Ans al contrari, la continua pugna de l'executiu americà per incidir en el control de les agències ha provocat nombrosos conflictes, ha marcat etapes diferenciades en aquest model i ha contribuït a delimitar la seva configuració actual.

Així doncs, comprès aquest model dins del sector econòmic en una primera etapa, la naturalesa especialitzada de les agències independents es va revelar com l'idònia per a la regulació, supervisió i resolució de conflictes dels sectors que se'ls encarregava. Malgrat això, ben aviat també van començar a sorgir les crítiques cap a aquest nou poder que suposava un trencament en l'equilibri constitucional. Aquestes crítiques es basaven en l'escassa responsabilitat política de les seves decisions, l'atomització en múltiples centres de decisió i la seva potestat per a actuar al marge de la orientació política del govern³.

En definitiva, l'actual model de les agències als Estats Units és conseqüència directa d'un equilibri entre la recerca del control presidencial sobre les agències i la modulació d'aquest model per part del Tribunal Suprem. Però, si bé no existeix una uniformitat respecte a la organització, funcions i competències de les agències independents, si que es donen dues característiques fonamentals que constitueixen el seu ADN: la especialització i la independència. La primera constitueix la raó de ser de la seva creació a través d'un acte legislatiu, buscant l'anomenada *expertise* (experiència o perícia) i una neutralitat tècnica, mentre que la segona nota és la màxima garantia de la missió

²BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "*Administraciones independientes*". Editorial Tecnos (1994), p. 31-33.

³ FERNÁNDEZ ROJAS, G., "*Administración por agencias independientes en los Estados Unidos de América*". Revista *Universitas* núm. 106, Universidad Javeriana (Bogotà, 2003), p. 177-180.

d'aquestes agències, i té en la seva concreció exacta en, per una banda, la desvinculació de les agències dels poders clàssics i, per una altra banda, la impossibilitat o limitació de la remoció dels seus membres directius, o el que és el mateix, la duració determinada del seu mandat.

Estem, doncs, davant d'un model d'organització que, a pesar de les crítiques rebudes, gaudeix d'una trajectòria consolidada en el dret nord-americà i que ha tingut també èxit en el dret comparat (com veurem a continuació) en dos sectors com són, i principalment, la política econòmica, d'una banda, i la garantia de determinats drets fonamentals, per l'altra.

En tot cas, i per tal de no estendre's més en l'anàlisi d'aquest model per no ser objecte d'aquest treball, si que es considera convenient reproduir els principals arguments a favor i en contra de les agències independents segons el resum que exposa Moreno Molina⁴:

a) Arguments a favor de les agències independents:

- *Les exigències d'imparcialitat del caràcter "quasi judicial" de les seves activitats.*
- *La "expertise" desenvolupada per una organització especialitzada.*
- *El caràcter col·legiat i la composició pluripartidista del seu òrgan directiu.*
- *La continuïtat en la formulació, en l'execució de la política pública i en l'aïllament de "la política".*
- *La incapacitat de les estructures ordinàries dels poders "tradicionals" per a satisfer les necessitats contemporànies de la regulació administrativa.*

b) Crítiques o retrets que es formulen contra aquets model:

- *La regulació econòmica no pot ser realitzada fora de "la política".*

⁴ MORENO MOLINA, A.M., "Los modelos de administración por agencias en el derecho comparado. Especial referencia a los Estados Unidos". Revista Foro núm. 21, abril 2009.

- *Les agències reguladores independents manquen de responsabilitat política.*
- *La “hiperespecialització” té efectes negatius.*
- *L’“ideal” de la agència experta no sempre es correspon amb la realitat.*
- *La agència independent és una organització administrativa que acostuma a ser “capturada” pel sector regulat.*

b) La recepció del model de les agències independents en el dret europeu.

A causa del prestigi assolit pel model americà i també per una certa voluntat de mimetització acrítica, una part de la doctrina ha volgut veure també uns antecedents remots i genuïns d'aquest model en els sistemes propis arribant a afirmar que *“l'aparició d'aquest tipus de administracions neutralitzades políticament no és una construcció que provingui necessàriament de solucions organitzatives anglosaxones”*⁵.

En tot cas i en el sentit real d'autoritats independents, com afirma Salvador Martínez⁶, aquest tipus d'organització administrativa únicament existia des de finals del Segle XIX al Regne Unit, amb unes característiques molt pròpies, i, en menor mesura, a Alemanya; mentre que a França i Espanya no es van crear fins a les últimes dècades del Segle XX.

Al Regne Unit, i per les mateixes raons d'eficàcia tècnica i de neutralitat política que en el cas de les agències americanes, s'ha desenvolupat una peculiar administració organitzativa coneguda popularment com a “Quangos” (*quasiautonomos non governmental organizations*), amb una tradició i arrels pròpies que es mouen en el terreny, amb paraules de Betancor Rodríguez⁷, del pur pragmatisme i de la organització *ad hoc*. Les seves competències, funcions i organització són molt dispers i resulta difícil

⁵TRONCOSO REIGADA, A., “*Las agencias de protección de datos como administración independiente*” en la publicació col·lectiva “*Las administraciones independientes*” (Pauner Chulvi i Tomás Mallen coord.). Editorial Tirant lo Blanch (2009), p. 61-62

⁶ SALVADOR MARTÍNEZ, M., *op. cit.*, p. 335. Aquesta autora realitza també un anàlisi exhaustiu dels models d'agències independents en el Regne Unit, Alemanya, França i Espanya i una comparativa entre aquestes.

⁷BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *op. cit.*, p. 59-60.

trobar unes característiques comunes en tots ells, encara que podria sistematitzar-se, tal com ho fa Betancor Rodríguez, en els següents termes:

- a) *Els ministres dissenyen les grans línies de les polítiques públiques i també controlen el treball administratiu realitzat pels Quangos, a pesar de tenir una responsabilitat molt limitada respecte a aquests organismes.*
- b) *Els ministres nomenen als membres dels Quangos, que encara que no respecta el pluralisme polític, defineixen les seves grans línies i aproven el seu pressupost, fet que suposa que la autonomia d'acció de l'organisme és considerable.*
- c) *Per últim, el control parlamentari és escàs i poc efectiu.*

Ens trobem, per tant, davant d'una administració paral·lela d'una gran diversitat que també suposa una fugida del principi democràtic de responsabilitat davant del legislatiu, però que es troba profundament consolidat en l'administració britànica⁸.

En el cas d'alemanya, com s'ha dit, l'aparició d'unes administracions amb gran autonomia i neutralitat política es va realitzar a través de la creació del Banc Central Alemany i del impuls que la Constitució de Weimar (1919) va atorgar a la creació d'ens independents allunyats de la lluita de partits.

En canvi, en altres països com França, Itàlia i Espanya, aquest fenomen obeeix a una incorporació tardana, i en bona part mimètica, del model de les agències independents americanes. Això sí, en tots aquests països en els que s'han desenvolupat les agències independents, aquestes s'han relacionat amb la protecció de drets fonamentals o amb funcions econòmiques rellevants (bancs centrals, borses de valors, defensa de la competència, seguretat, etc.).

De forma similar a les raons justificatives que hem vist per al cas dels Estats Units. Troncoso Reigada tracta els motius que justifiquen el sorgiment de les

⁸ A pesar de la reforma conservadora dels anys 70 que pretenia reduir tant el nombre com l'autonomia dels Quangos, la veritat és que no s'ha modificat substancialment el seu règim jurídic i el seu ventall d'activitats.

administracions independents en l'Europa continental, i descriu que són els següents⁹:

- a) *Valoració negativa d'una excessiva pressió dels poders públics de l'Estat i dels partits cap a l'Administració.*
- b) *Preocupació de la tutela de drets en l'exercici de funcions administratives neutrals.*
- c) *La necessitat de l'especialització tècnica i de la continuïtat en determinades tasques administratives.*
- d) *La neutralitat d'aquestes Administracions com a forma de superar les dificultats objectives per a portar a terme el control judicial i el control polític de la seva activitat tècnica.*
- e) *La desvalorització de l'activitat dels poders públics en l'Estat Social i la defensa d'una disminució de la intervenció pública de l'economia i d'una reforma de l'Administració que la faci més eficaç.*
- f) *La transformació de l'Estat uniforme en un Estat pluralista.*

Tampoc la Unió Europea ha pogut escapar de l'influència d'aquest model, com posa en relleu Moreno Molina¹⁰:

“Aquesta formula organitzativa ha gaudit d'un indubtable èxit, com ho demostra la proliferació d'aquest tipus no només en varies administracions públiques llunyanes culturalment i geogràficament de la nord-americana, sinó inclús en la pròpia organització “executiva” de la Unió Europea. En efecte, des dels anys noranta s'ha creat en el sí de la UE una autèntica galàxia d'organitzacions de tipus “instrumental” que respon de manera indubtable al model anglosaxó de les Agències (“administrative agencies”) per contraposició al model tradicional (de cort francesa o napoleònica) d'organització administrativa existent en la instància europea durant quaranta anys i caracteritzats per la concentració i la col·legialitat, model cristal·litzat en la Comissió. Al nostre judici, aquest procés exponencial de creació d'organismes o agències (que integren una autèntica Administració institucional o comunitària) s'ha realitzat d'una

⁹TRONCOSO REIGADA, A., op. cit, p.48-49.

¹⁰MORENO MOLINA, A.M., op. cit, p. 1

manera descontrolada i sense un patró clar, fins al punt que actualment existeixen vint-i-una agències europees”.

2.2 Les administracions independents en el dret espanyol

a) Origen i evolució de les administracions independents en l'ordenament jurídic espanyol.

El concepte d'administració independent a Espanya neix precisament amb la Llei de creació del Consell de Seguretat Nuclear (LCSN) el 1980 (Llei 15/1980, de 22 d'abril), seguint (més aviat pretenent seguir) el model de la *Nuclear Regulatory Commission* (NRC) americana. La llei qualificava expressament el CSN com un ens de dret públic *independent* de la Administració General de l'Estat, definició que no es repetiria fins a la creació de la Agència de Protecció de Dades el 1988. El mateix 1980 es van promulgar també les lleis creadores d'altres ens independents com la del Banc d'Espanya (Llei 30/1980, de 21 de juny) i de Radio Televisió Espanyola (Llei 4/1980, de 10 de gener). Totes aquestes lleis van ser promulgades en un context polític de transició cap a la democràcia i de necessitat de grans consensos, la qual cosa explica la utilització d'aquesta fórmula organitzativa per regular determinats sectors d'intervenció pública especialment sensibles.

Amb posterioritat, però fins el 1988, es va crear la Comissió Nacional del Mercat de Valors (Llei 24/1988, de 28 de juliol) i l'Agència de Protecció de Dades el 1992 (Llei 5/1992, de 21 d'octubre). A mitjans dels anys noranta es van crear dos noves autoritats reguladores independents: la que era fins fa poc la Comissió Nacional de l'Energia (Llei 34/1998, de 7 d'octubre) hereva de la Comissió del Sistema Elèctric Nacional (1994) i que va passar a ser el 1997 la Comissió Nacional del Sistema Elèctric; i també, la Comissió del Mercat de Telecomunicacions, creada el 1996 (Reial Decret-Llei 6/1996, de 7 de juliol i Llei 12/1997, de 24 d'abril).

El 1997, la Disposició Addicional 10 de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, de l'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat, consagrava de forma general i definitiva la figura de les autoritats independents amb la següent redacció:

“Els organismes públics als que, a partir de l'entrada en vigor de la present llei, se'ls reconegui expressament per una llei la independència funcional o una especial

autonomia respecte a l'Administració General de l'Estat, es regirà per la seva normativa específica en els aspectes precisos per a fer plenament efectiva dita independència o autonomia”.

A pesar d'aquest reconeixement exprés i legislatiu, la creació de noves administracions independents va sofrir una parada de quasi una dècada fins a l'aprovació de nous organismes reguladors com van ser la Comissió Nacional de Defensa de la Competència (Llei 15/2007, de 3 de juliol) i la Comissió Nacional del Sector Postal (Llei 23/2007, de 8 d'octubre)¹¹.

Finalment, i generant una forta controvèrsia, s'ha aprovat recentment la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència, en la que s'han integrat tots els anteriors organismes reguladors, amb l'excepció de la Comissió Nacional del Mercat de Valors, el Banc d'Espanya i el Consell de Seguretat Nuclear.

La justificació d'aquest nou marc regulador que ha realitzat el Govern es concreta en l'elevat nombre d'organismes reguladors anteriors, i també en que aquesta tendència unificadora i multi sectorial és la que s'imposa actualment a Europa mitjançant el dret comunitari. Però, com ha posat de relleu bona part de la doctrina, aquesta justificació no té un fonament prou sòlid com encertadament resumeix Navarro Rodríguez¹²:

“Ara bé, en la nostra opinió, aquestes justificacions de la reforma tenen alguna debilitat, destacant fonamentalment dues: (i) per una banda, s'ha de tenir en compte que en realitat el Dret Comunitari actual regula el règim jurídic de les Autoritats Reguladores Nacionals (en plural, no en singular), i, (ii) d'altra banda, en cap país de la UE l'autoritat de la Competència està integrada amb el Regulador energètic o el de telecomunicacions (...). De fet, tots els països de la UE, i molt especialment els més

¹¹ Amb l'aprovació de la Llei d'Economia Sostenible el 2011 es van crear nous organismes reguladors que, o bé no es van arribar a constituir (com la Comissió Nacional del Joc), o bé han tingut un funcionament molt efímer, com la Comissió de Regulació Econòmica Aeroportuària, degut a l'aprovació de la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència.

¹² NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “La nueva Comisión Nacional del Mercado y la Competencia: naturaleza, régimen jurídico e independencia (Parte I)”. Revista General de Derecho Administrativo núm. 34. Editorial Iustel (2013).

propers a nosaltres, com són França, Itàlia i el Regne Unit, tenen un model unisectorial, similar al d'Espanya fins a la reforma''.

b) *Concepte i naturalesa de les administracions independents en el dret espanyol. El problema de la seva constitucionalitat.*

A pesar de que la major part de la doctrina accepta que la inspiració de les administracions independents espanyoles es troba en el model americà (amb independència dels problemes derivats del seu encaix constitucional), i adopta aquest punt de partida per a l'anàlisi comparat de la seva naturalesa i funcions, un sector minoritari, però amb gran fonament, s'oposa a aquesta visió i considera que estem únicament davant d'un fenomen de descentralització funcional que no té res a veure amb el que constitueix l'essència de les agències independents americanes.

En aquest sentit, Moreno Molina¹³ afirma que:

“(...) l'experiència nord-americana ni constitueix ni pot constituir aquest model. Les raons són:

- *La intervenció parlamentària en el procés de formulació de polítiques públiques als Estats Units, obeeix a uns principis arquitecturals radicalment diferents a aquells sobre els que es basa l'espanyol.*
- *El procés històric de formació de l'Administració en els dos països és dispar.*
- *No existeixen les raons político-constitucionals a Espanya que justifiquin la creació d'aquestes entitats (equilibri entre el President i el Congrés). Als Estats Units existeix una clara separació de poders, mentre que a Espanya aquesta separació està matisada.*
- *Les Corts Generals no disposen del poder absolut i autònom de creació i supressió d'entitats administratives que té el Congrés nord-americà (competències que, per exemple, pertanyent al President del Govern respecte dels Departaments Ministerials).*

¹³ MORENO MOLINA, A.M., *op. cit.*, p 6.

- *Les Comissions parlamentaries espanyoles no són el “locus” institucional on es formulen els continguts essencials de les polítiques públiques.*
- *No existeix a Espanya un apoderament global a les Agències per a la conformació de la realitat social (no mediatitzada pel poder executiu).*
- *En la implantació de les anomenades “Administracions independents” a Espanya, no hi ha hagut cap pes per a la reflexió sobre l'exercici de possibles funcions “quasi judicials” i la necessària mimesi amb el context decisor dels jutges i tribunals.*
- *L'article 97 de la Constitució, clau de volta del poder executiu i que sintetitza la regla estructural del nostre règim constitucional-administratiu, impedeix la formació d'unitats orgàniques dins del poder executiu que no estiguin sota la direcció del Govern.*

Entenem que aquestes divergències autoritzen a mantenir que les autoanomenades entitats independents espanyoles només tenen el nom com a tret comú amb les nord-americanes”.

Admetent aquestes diferències substancials, també es cert que a Espanya (com a la resta d'ordenaments jurídics europeus) les administracions independents reuneixen dues característiques fonamentals com són la independència (amb limitacions) respecte al Govern i la seva neutralitat política, que alguns prefereixen anomenar especialització tècnica. La independència és una característica estructural que serveix de garantia de la segona que serà més aviat d'ordre funcional, i per tant, serien administracions independents tots els ens que reuneixin aquestes característiques amb independència de quina sigui la seva competència: supervisió, gestió d'un servei públic o protecció de drets.

És a partir d'aquestes dos característiques sobre les que es pot establir un concepte d'administració independent. Aquestes definicions es centren en els aspectes bàsics de la seva naturalesa jurídica i la seva distinció amb els propis de l'Administració General.

Magide Herrero, en cita de Navarro Rodríguez¹⁴, afirma que:

¹⁴NAVARRO RODRÍGUEZ, P. *op. cit.*

“(…) les administracions independents són Administració pública, són Administració institucional no representatives, diferents respecte de les Administracions de suport i de les Administracions per al control parlamentari, són Administració activa, i són constitucionals”.

D'altres autors, com Parejo Alfonso¹⁵, per tal de definir-les posen més l'accent en les seves funcions estratègiques:

“(…) les Administracions independents neixen per, i, en sectors claus de la vida econòmica i social, caracteritzades per un fort dinamisme, una ràpida evolució i una apreciable complexitat; a més, de ser seu de l'exercici de Drets i Llibertats constitucionalment reconeguts”.

Una bona definició de síntesis ens la proporciona Troncoso Reigada¹⁶ declarant que:

“Les Administracions Independents són un conjunt d'Administracions amb una personalitat jurídica pròpia, que desenvolupen la funció d'ordenació d'un sector al marge del poder de direcció i de tutela que estructura tradicionalment les relacions entre l'Administració central i les Administracions Instrumentals”.

Així doncs, podem observar que la garantia de la seva independència concretada en l'impossibilitat de remoció discrecional dels membres dels seus òrgans directius suposa la clau per a que una administració pugui ser considerada independent. Sense aquesta característica no podem parlar d'una autèntica administració independent.

A partir d'aquesta garantia d'independència es pot construir una diversitat d'administracions amb estatuts jurídics diferents, amb funcions (reguladores o de supervisió, de prestació de servei públic, etc.) diverses i amb una graduació de competències també diferents (normatives, executives, sancionadores, etc.).

En connexió amb el principi bàsic de la independència respecte al poder executiu, en el nostre dret intern, com també en d'altres ordenaments jurídics europeus, s'ha plantejat la qüestió del encaix constitucional d'aquestes administracions independents, ja que

¹⁵ PAREJO ALFONSO, L., “La potestad normativa de las llamadas Administraciones Independientes; apuntes para un estudio del fenómeno”, a “La Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo (Vol. 1)”. Editorial Civitas (1994), p. 636.

¹⁶ TRONCOSO REIGADA, A. *op. cit.*, p. 27-29.

l'article 97 de la Constitució Espanyola (CE) habilita al Govern per a dirigir en exclusiva la Administració.

Respecte a la pretesa independència de les Administracions independents, Betancort Rodríguez¹⁷, afirma que no existeix una vertadera independència i ho raona de la següent manera:

“ En primer lloc, ni l'article 97 de la CE, ni en cap altre precepte d'aquesta preveuen que algun ens administratiu pugui quedar exclòs de la direcció del Govern. (...) En segon lloc, perquè la direcció de Govern és la garantía de la primacia del principi democràtic en el marc de l'ordre constitucional (...). En tercer lloc, no és possible que un ens sigui independent si està, al mateix temps, dirigit per un altre”.

Betancort Rodríguez conclou dient que en realitat les lleis de creació tampoc conceben a les administracions com a realment independents i que subsisteixen els poders de direcció del Govern, que es resumeixen en que pot impartir directives i pot controlar l'activitat de l'ens independent, Però com que tampoc les administracions independents no són ens auxiliars ni tenen relació instrumental amb el Govern, Betancort creu que estem més aviat davant d'una descentralització funcional substancial, coincidint així amb la postura manifestada, i citada anteriorment, de Moreno Molina.

Altres autors van més enllà i plantegen la controvèrsia en relació amb l'encaix de les administracions independents en la previsió de l'article 66 de la CE, que regula les funcions de les Corts Generals atribuint-les-hi el control sobre l'acció del Govern. En aquest cas estaríem davant d'un dèficit del principi de legitimació democràtica, i en la mesura en que queden espais exempts de control governamental, se'ns planteja la problemàtica de com es pot exigir al Govern responsabilitat respecte un àmbit que escapa de la seva pròpia acció.

La doctrina més favorable a acceptar la independència d'aquest tipus d'administracions independents sosté, com fa López Ramón¹⁸, que *“sota l'òptica del principi de legalitat, en l'organització administrativa no sembla existir cap problema per a admetre la correcció jurídica d'institucions i òrgans administratius no sotmesos al poder de*

¹⁷BETANCORT RODRÍGUEZ, A., *op, cit*, p. 186-187.

¹⁸ LÓPEZ RAMÓN, F., “El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de administración independiente”. Revista de Administración Pública núm. 126. Editorial CEPC.

direcció del Govern per voluntat expressa del propi Parlament, manifestada en una llei”.

Un altre sector doctrinal, com ara Jiménez de Cisneros, es situaria en una posició intermèdia en la resolució de la controvèrsia de l'encaix constitucional de les administracions independents en l'article 97 CE, tot buscant el grau precís d'equilibri entre direcció i autonomia funcional en base a que la direcció política del Govern pot ser més o menys intensa i, en aquest sentit, es tractaria que entre el Govern i aquestes autoritats independents s'establiria una relació d'inspecció o tutela que substituiria la relació de direcció:

“El Govern té poders de diferents tipus: un poder de direcció, que suposa subordinació, dret de comandament, i recau sobre assumptes propis sent, per això, il·limitat en quant als supòsits i mitjans d'actuació, disposant dels mitjans disciplinaris per a garantir les seves ordres i instruccions; i un poder de inspecció o tutela, que recau sobre assumptes aliens, tenint límits en quant als supòsits i mitjans d'actuació, no es presumeix mai i es dóna fora de relacions de dependència burocràtica i administrativa de qualsevol classe¹⁹”.

En definitiva, i per a finalitzar, aquestes dificultats constitucionals no fan més que reafirmar que estem davant d'un model diferent al nord-americà i, que la independència d'aquestes administracions rau principalment en l'objectiu de neutralitat política en l'exercici de determinades funcions de caràcter econòmic o de protecció dels drets fonamentals, abans que en unes potestats polítiques públiques i de regulació vertaderament independents.

¹⁹ JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. en cita de SALVADOR MARTÍNEZ, M., *op. cit.*, p. 328.

3. Els organismes reguladors nuclears. Especial referència als Estats Units

3.1 Introducció

Tal i com hem vist en l'apartat anterior, el sistema d'agències independents nord-americanes ha exercit una gran influència en el dret comparat. En l'àmbit dels reguladors nuclears, aquesta influència és molt més intensa deguda a les especials característiques històriques, polítiques i tècniques de l'objecte regulat, l'ús pacífic de la energia nuclear.

En efecte, essent els Estats Units els primers (i els únics durant un temps) posseïdors de la tecnologia atòmica, és lògic que el marc normatiu i regulador d'aquest camp tingues el seu origen i desenvolupament als Estats Units i que posteriorment, degut a la homogeneïtat i universalitat tècnica i a l'experiència prèvia en aquest àmbit, la resta de països adoptessin com a model la regulació nord-americana²⁰. Aquesta influència també ha arribat, com veurem, a ser l'autèntica base del dret internacional en matèria d'energia nuclear.

La naturalesa i evolució de l'organisme regulador americà ha servit d'exemple per a la creació d'altres organismes en el dret comparat, i sobre tot, en l'adopció dels principis internacionals en la matèria. Malgrat aquest fet, cal ressaltar que les competències en matèria d'energia nuclear han seguit dos camins diferents en el dret comparat: el primer, delegant en organismes dotats d'una major o menor independència a mode de reguladors independents (en els ordenaments jurídics d'influència anglosaxona: Estats Units, Canadà; Regne Unit, etc.); mentre que en el segon es realitza aquesta delegació a organismes reguladors integrats en l'estructura governamental (com és el cas de Suïssa, Alemanya, França i Japó). Respecte a aquest segon camí, la influència del dret internacional en la matèria i la evolució d'aquest en les experiències conflictives esdevingudes en el món nuclear (Txernobil i Fukushima) l'han fet evolucionar cap a reformes que suposen també la creació d'estructures independents per a la regulació nuclear (tal i com ha ocorregut a França, Alemanya i Japó).

²⁰ Ja en l'Estat espanyol, ben aviat, Santos Lasurtegui assenyalava la influència de la legislació americana sobre les legislacions europees a: "*Problema jurídicos de la energía nuclear. II Legislación*". Publicaciones de la JEN. 1964

D'aquí, doncs, la importància que pot tenir per a aquest treball tractar, encara que sigui breument, l'origen i l'evolució de l'organisme regulador nord-americà i el seu marc normatiu que ha exercit una influència tan directa en el nostre dret (com veurem posteriorment) tant en la creació i regulació de la Junta d'Energia Nuclear com en la del propi Consell de Seguretat Nuclear²¹.

3.2 La Comissió de la Energia Atòmica (AEC)

El primer regulador independent en l'àmbit nuclear a Estats Units va ser la Comissió de l'Energia Atòmica (*Atomic Energy Commission* - AEC), creada per la Llei sobre l'Energia Atòmica (*Atomic Energy Act*) l'any 1946 com una agència independent. La creació d'aquest organisme té el seu fonament, tant en la necessària especialització del seu àmbit regulador, com en la recerca d'un balanç de poders entre el Congrés i l'Executiu. Com destaca Moreno Molina²², es va considerar estranya la creació d'una agència independent tenint en compte que les seves funcions no eren principalment reguladores, sinó més aviat executives.

El fet de que aquesta llei de 1946 regules l'energia nuclear amb fins també militars i atribuís la seva competència al poder civil en comptes del militar, on havia estat residenciada fins llavors, així com la importància estratègica d'aquesta matèria en un clima de "guerra freda", van portar al convenciment de la necessitat de la creació d'una agència independent i de que aquesta estigues sota el control del Congrés.

Les funcions atribuïdes per la llei a l'AEC es dirigien més aviat a la promoció i el desenvolupament de l'energia nuclear, abans que a altres funcions pròpiament reguladores²³. Aquest organisme estava integrat per cinc membres nomenats pel President a proposat del Senat i per un mandat de 5 anys.

²¹ Encara que també veurem com aquesta influència en la creació del Consell de Seguretat Nuclear es produeix més aviat a nivell d'intencionalitat política que de realitat normativa .

²² MORENO MOLINA, A.M., "*La Administración por agencias en Estados Unidos de América*". Universidad Carlos III/ Boletín del Estado (1995), p. 272.

²³ La creació de l'AEC va tenir també influència en la creació de la JEN espanyola el 1951 i en altres organismes similars europeus,

Amb l'aprovació de la nova Llei sobre l'Energia Atòmica el 1954, aquesta Comissió va sofrir una important reforma que consistia en l'ampliació de les seves funcions a les pròpies de la utilització i explotació comercial privada de l'energia atòmica (fins llavors havia estat competència exclusiva governamental), la qual cosa suposava que tenia la competència per atorgar llicències i autoritzacions, així com les derivades de la protecció dels riscos nuclears.

Amb aquesta reforma l'AEC va passar a tenir una doble naturalesa: per una banda, havia de desenvolupar i promocionar l'energia nuclear i, per l'altra banda, havia de regular el seu ús i assegurar contra els seus riscos. Més concretament, tal i com detalla Moreno Molina²⁴:

“L’activitat genèrica d’autorització de l’AEC posa de manifest la naturalesa híbrida de les funcions de l’AEC. Per una banda, l’entitat rebia del parlament la potestat normativa general per a regular el sector d’acord al interès públic, potestat que s’exercitava mitjançant la promulgació de reglamentacions sobre localització, disseny i utilització d’instal·lacions nuclears (activitat de naturalesa quasi legislativa). En segon lloc, l’AEC havia de comprovar que els sol·licitants dels permisos complien els paràmetres i estàndards prèviament fixats per ella mateixa, resolent, en cada cas particular, si la utilització o producció de materials nuclears estava o no d’acord amb la defensa comú i oferia protecció adequada a la salut i seguretat del públic, activitat de caràcter quasi judicial”.

Així doncs, amb la nova reforma legal, la Comissió de l'Energia Atòmica, la composició i organització de la qual no va sofrir gaires variacions, va quedar configurada definitivament com una clàssica administració independent amb potestats reglamentaries, executives i també *quasi judicials*.

²⁴ Curiosament aquesta reforma va estar ben vista tant per la indústria nuclear, perquè creia que serviria per a reduir les crítiques a l'energia nuclear i afavoriria la seva expansió, com pels moviments ecologistes, que pensaven que la separació de les funcions promotores i reguladores suposaria un major control de les instal·lacions nuclears. (BARCELÓ BARCELÓ, A., “*Instalaciones nucleares: autorización y conflicto*”. Ariel Derecho (2002), p. 37-38).

3.3 La Comissió de Regulació Nuclear (NRC)

La promulgació de la Llei sobre la Reorganització de l'Energia el 1974 (*Energy Reorganization Act – ERA*) va suposar una transformació radical del regulador nuclear en el sentit de separar les funcions de regulació i autorització que tenia la Comissió de l'Energia Atòmica de les seves restants funcions en l'àmbit de la investigació i desenvolupament de l'energia nuclear.

En coherència amb aquest nou objectiu, la nova llei va abolir l' anterior Comissió de l'Energia Atòmica i va crear una nova agència independent, la *Nuclear Regulatory Commission* (NRC).

Amb la llei de 1974, el nou regulador “*ha estat alleugerit de la carga que un compromís aparent feia recaure sobre l'AEC. Contràriament a la seva predecessora, la NRC no té com a objectiu assegurar a la vegada el desenvolupament i la regulació de la energia nuclear. Com estableix la llei de 1974, el Congrés ha considerat que el interès públic exigia dissociar aquestes funcions. Però, els motius invocats a favor de la reorganització tenien implicacions de més llarg abats. En resum, es tractava de retornar a la nació la seva autosuficiència en matèria energètica, fomentar les objectius de renovació, protecció i millora de la qualitat mediambiental, així com de garantir la salut i la seguretat pública.*”²⁵

La NRC, com a predecessora de l'AEC, va conservar totes les seves amplíssimes potestats reglamentaries, executives i *quasi judicials* en relació amb les seves noves funcions relacionades ja sols amb, per una part, garantir la seguretat pública en l'ús de l'energia nuclear a través del control de les instal·lacions, i per una altra banda, amb l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions nuclears. Connexes amb aquestes grans funcions, la NRC té també atribuïdes altres competències com la d'inspecció i la sancionadora, o la de cooperació amb els estats.

Organitzativament, la NRC va sofrir alguns canvis també importants, com fou principalment la de que es constituís en agència independent sota el control de l'executiu i no ja del legislatiu, fet que va provocar que el nomenament dels seus

²⁵ MANNING MUTZING, L., “*Principes et finalités de la réglementation nucléaire*”. Bulletin de Droit Nucléaire, n. 17. Édition de l'OCDE (París, 1976) citat per BARCELÓ BARCELÓ, A., *op. cit.*, p.38.

membres es realitzes pel President, encara que amb el previ consentiment del Senat, que tenia la potestat de vetar-los.

La NRC, doncs, va quedar configurada com una agència realment independent i subjecta al sistema d'equilibris dels poders públics en el marc constitucional nord-americà. Aquest joc d'equilibris i influències queda perfectament sintetitzat per Malsch²⁶ de la següent forma:

“Competències del President:

- *El President dels Estats Units designa al President de la NRC, el qual té certs poders derivats d'aquest nomenament, però solament la Comissió en el seu conjunt pot establir o modificar la seva política regulatòria.*
- *El President també nombra tots els membres de la Comissió, però el Senat, com hem vist anteriorment, pot vetar qualsevol proposta de nomenament. Els comissionats són nomenats per un mandat de 5 anys, i només un màxim de 3 membres poden pertànyer a un mateix partit polític. A més, el President no pot nomenar els 5 comissionats al mateix temps.*

Competències del Congrés:

- *El Congrés pot, lògicament, canviar qualsevol legislació que afecti a la Comissió, incloent la Llei sobre l'Energia Atòmica.*
- *El Senat pot negar-se a confirmar un nomenament Presidencial per a la Comissió.*
- *El Congrés ha d'autoritzar els fons pressupostaris per al funcionament de la Comissió.*
- *El Congrés també pot destituir o remoure del seu càrrec a qualsevol comissionat.*
- *El Congrés pot efectuar investigacions, celebrar audiències públiques i emetre informes sobre qualsevol aspecte que sigui competència de la Comissió.*

²⁶ MALSCH, M. G. “Nuclear Regulatory independence in the United States” a [http://www.nrdc.cn/phpcms/userfiles/download/201107/08/10.Nuclear%20Regulatory%20Independence%20in%20the%20United%20States%20\(Martin%20G.%20Malsch\).pdf](http://www.nrdc.cn/phpcms/userfiles/download/201107/08/10.Nuclear%20Regulatory%20Independence%20in%20the%20United%20States%20(Martin%20G.%20Malsch).pdf)

Competències del Poder Judicial:

- *Amb caràcter general, els tribunals poden exercir la facultat de revisar i anul·lar qualsevol decisió de la Comissió impugnada pels ciutadans i associacions.*
- *Aquest caràcter remissori està limitat, ja que les decisions de la Comissió només poden ser invalidades per uns motius taxats en un “numerus clausus” (per ser contraries a la Constitució o a les lleis dels Estats Units, o que incorrin en arbitrarietat). ”*

En definitiva, la configuració del regulador americà ha constituït el punt de partida que ha servit de model per a la construcció dels principis internacionals en matèria de regulació nuclear, així com per a la creació dels actuals organismes reguladors d'altres països.

3.4 La independència dels reguladors nuclears en l'àmbit internacional.

A causa de la influència americana citada anteriorment, la independència dels reguladors nuclears fou introduïda en les convencions internacionals sobre la matèria. Així, l'article 8.1 de la Convenció sobre Seguretat Nuclear de la Organització Internacional de l'Energia Atòmica (OIEA)²⁷, regula la necessitat de disposar per part dels països firmants d'un organisme regulador, mentre que l'article 8.2 estableix que aquest organisme ha de tenir garantida la seva independència per part dels Estats que hauran “*d'adoptar les mesures adequades per velar per una separació efectiva entre les funcions de l'òrgan regulador i les de qualsevol òrgan o entitat als que pertorqui el foment o la utilització de la energia nuclear*”.

Aquesta mateixa independència la reitera la OIEA en l'article 20 de la Convenció conjunta sobre Seguretat en la Gestió del Combustible Gastat i en la Gestió de Residus Radioactius de 1997 que, en relació a aquesta matèria, estableix que “*tota part contractant adoptarà les mesures per garantir una independència efectiva entre les funcions reglamentaries i altres funcions quan afectin a entitats que intervinguin tant en*

²⁷OIEA, “*Convention in Nuclear Safety*”, 1994

la gestió del combustible gastat o de residus radioactius com en la seva reglamentació”.

La doble obligació de comptar amb un organisme regulador i la garantia de la seva independència fou també incorporada al document de la OIEA on s'establien els principis fonamentals en matèria de seguretat nuclear, com a principi número dos²⁸.

Però la pròpia OIEA va anar més enllà a l'introduir el concepte *d'independència efectiva* el 2010, al afirmar que els estats havien de garantir que l'organisme regulador fos efectivament independent en totes les seves decisions relatives a la seguretat nuclear, i que aquest organisme havia de tenir una separació funcional de totes aquelles altres entitats que tinguessin responsabilitats o interessos afectats per les seves decisions.

Aquest principi *d'independència efectiva* no significa, en l'opinió de Bacon-Dussault²⁹, que l'organisme regulador hagi d'estar completament separat de l'estructura governamental, sinó que ha de poder prendre les seves decisions de forma autònoma sobre la regulació i el control de les instal·lacions nuclears i les seves activitats, així com poder realitzar les seves funcions sense pressions o limitacions. A més, i sota aquest mateix principi, el regulador nuclear ha d'establir de forma regular i funcional, tots els procediments necessaris per a poder relacionar-se amb altres organismes o departaments administratius, així com poder assessorar-los, tècnicament i amb imparcialitat, sobre la seguretat de les instal·lacions nuclears autoritzades. Finalment i, com no pot ser d'altra manera, l'organisme regulador també ha de ser independent de qualsevol altre organització a favor de la indústria nuclear o que s'oposi a la mateixa, o que estigui subjecta a regulació en aquest camp.

Aquests principis apareixen també reflectits en la normativa comunitària, com és la Directiva 2009/79/EURATOM, en la que s'estableix un marc comunitari per a la seguretat nuclear de les instal·lacions nuclears, en que en el seu article 5, en referència a la autoritat reguladora competent, afirma:

²⁸OIEA “*Fundamental Safety Principles*”, 2006.

²⁹BACON-DASSAULT, M., “*Independence of Nuclear regulators in the Aftermath of Fukushima Daiichi Nuclear Accident: a Comparative Approach*”. OIEA (2013).

1. *Els Estats membres establiran i mantindran una autoritat reguladora i competent en l'àmbit de la seguretat nuclear de les instal·lacions nuclears.*
2. *Els Estats membres garantiran que l'autoritat reguladora competent es trobi separada funcionalment de qualsevol altre organisme o organització, relacionada amb la promoció o utilització de l'energia nuclear, inclosa la producció d'energia elèctrica, amb la finalitat de garantir la independència efectiva de tota influència indeguda en la presa de decisions regulatòries.*

Així doncs, les principals característiques que ha de reunir un organisme regulador nuclear, poden resumir-se, seguint a Morales Plaza³⁰, en les següents:

- a) *Independència de l'autoritat pública o governamental encarregada de la política energètica, que es tradueix en una independència funcional i, també, financera i de recursos humans.*
- b) *Independència respecte als titulars de les instal·lacions nuclears*
- c) *Reconeixement legal de les competències necessàries per a desenvolupar eficaçment la seva funció.*
- d) *Qualificació tècnica de l'organisme regulador.*
- e) *Poder exercir la funció reguladora amb imparcialitat i objectivitat.*
- f) *Respectar el principi de transparència en la seva actuació, tant en l'àmbit intern com en el de la informació externa als "stakeholders".*
- g) *Merèixer la confiança de la societat com a referència fiable en la matèria reguladora.*

³⁰ MORALES PLAZA, A. "la regulación nuclear globalizada". Editorial La Ley (2009), p. 82-84.

4. El Consell de Seguretat Nuclear (CSN) com a Administració Independent

4.1 El marc normatiu anterior a la Llei de creació del Consell de Seguretat Nuclear

a) La creació de la Junta d'Energia Nuclear

La regulació de la seguretat nuclear per un organisme diferent al Ministeri d'Energia en l'ordenament jurídic espanyol és anterior a la creació de l'actual administració reguladora, el Consell de Seguretat Nuclear (CSN). En el Decret-Llei de 22 d'Octubre, de 1951, de creació de la Junta d'Energia Nuclear, s'estableix el naixement de la Junta d'Energia Nuclear (JEN), en un principi sense personalitat jurídica i depenent directament de la Presidència del Govern d'Espanya. En aquesta norma, a la JEN se li atorga principalment la competència de prospecció, investigació i explotació dels jaciments minerals d'urani, juntament el tractament d'aquets mineral en regim de monopoli com també les funcions d'assessorament al Govern en matèria nuclear, incidint sobretot en el foment de la investigació nuclear³¹. La creació de la JEN suposa l'inici de les activitats nuclears a l'Estat espanyol, essent aquest òrgan l'encarregat de realitzar-les.

Arran de la aprovació de la Llei de 17 de juliol de 1958, d'investigació i explotació dels minerals radioactius, es va produir un canvi substancial en la JEN amb l'atorgament de personalitat jurídica pròpia, justificant-se en el preàmbul de dita llei per: *"la ràpida evolució que està experimentant la utilització de la energia nuclear per a usos pacífics aconsella introduir certes modificacions en la legislació referent a aquestes matèries. (...) Per tot això procedeix a concedir a la Junta d'Energia Nuclear personalitat jurídica pròpia i autonomia econòmica i administrativa, donant efecte legal a l'esperit del Decret-Llei de 22 d'octubre de 1951, per el que es va crear aquest organisme i en el preàmbul del qual es deia que s'hauria de moure's "amb base jurídica i econòmica tan amplia com excepcional"*.

³¹Les competències inicialment atorgades a aquest òrgan es troben recollides a l'article 2 del mencionat Decret-Llei de 22 d'octubre de 1951, de creació de la Junta d'Energia Nuclear. Aquestes mantenen un paral·lelisme amb les atorgades a la AEC americana per la *Atomic Energy Act* de l'any 1946, destinades a la promoció de l'energia nuclear.

Aquesta llei també suposa altres canvis important en les funcions de la JEN, ja que se li atorga la potestat d'inspecció sobre el cicle de l'urani i la capacitat d'emanar determinats informes previs a les actuacions sancionadores del Ministeri d'Indústria³². D'altra banda cal fer esment que la JEN deixava de tenir el règim monopolístic en la prospecció, investigació, explotació dels jaciments minerals d'urani i el seu tractament posterior.

Aquesta modificació legislativa de la JEN respon a la voluntat de començar a construir un marc jurídic estable per l'autorització i control de les activitats nuclears³³.

b) La funció reguladora a La Llei d'Energia Nuclear de 1964 (LEN).

La Llei 25/1964, de 4 de maig, d'Energia Nuclear (LEN) suposà la consolidació de la Junta d'Energia Nuclear. En aquesta norma es modificà tant la seva naturalesa jurídica, com també el seu règim de competències. En l'elaboració d'aquesta llei es pot observar la influència del dret nord-americà, ja que uns anys abans, l'any 1954, es va aprovar als Estats Units la *Atomic Energy Act* atorgant funcions similars al regulador americà, la AEC.

Així doncs, la modificació de la Junta que es realitzà en aquesta llei fou l'ampliació de les seves competències de control, supervisió i inspecció sobre tota l'activitat nuclear, convertint-se la JEN en un regulador nuclear i passant a tenir una intervenció directa en la tramitació de qualsevol autorització, essent necessari l'informe preceptiu d'aquest organisme.

Aquestes grans modificacions de la JEN que introduïa la LEN, volien donar resposta a la necessitat de crear un marc jurídic que regules tot el sistema d'autoritzacions, construcció i funcionament d'instal·lacions nuclears ja que anteriorment, l'any 1963, s'atorgaren les primeres autoritzacions provisionals per construir Centrals Nuclears a Zorita i Santa Maria de Garoña³⁴.

³²CARO, R. "Historia Nuclear de España". Sociedad Nuclear Española (1995). Capítol II

³³ L'any 1956 es va presentar la primera sol·licitud de construir una Central Nuclear a Santa Maria de Garoña per part de NUCLENOR

³⁴ Aquestes autoritzacions primerenques eren la punta de llança d'un més ample programa nuclear que volia dur a terme el Govern espanyol i que preveia la construcció de quasi vint centrals nuclears.

L'article 5 de la LEN regula la naturalesa jurídica de la JEN definint-la com: *“una entitat de Dret Públic que gaudirà de personalitat jurídica pròpia i de plena autonomia econòmica i administrativa, d'acord amb el que preveu la Llei de Règim jurídic d'Entitats Estatals Autònomes”*, alhora que continuava adscriuint-la al Ministeri d'Indústria.

En aquest mateix article 5 també es defineixen els objectius generals de la Junta: *“fomentar, orientar i dirigir investigacions, estudis, experiències, i treballs en referència al desenvolupament de les aplicacions de l'energia nuclear a les finalitats nacionals i a la promoció d'una indústria de materials i equips nuclears”*, en línia amb les objectius de la llei de promoure el desenvolupament de l'energia nuclear.

Pel que fa a les competències de la JEN es recullen en l'article 6 de la LEN de forma detallada. En primer lloc, se li atribueix a la Junta un assessorament general al govern en matèria nuclear. En segon lloc, destaquen les típiques funcions del regulador, encara que limitades, i que fan referència a informes d'autoritacions, propostes de reglamentació per al control i la seguretat de l'energia nuclear, així com les funcions de control del risc i inspectores³⁵.

L'estructura de la JEN es troba regulada en els articles 8 i 9 de la LEN que estableixen que la JEN estarà integrada per un President i un Consell. El President es designava pel Cap de l'Estat, mentre que es remetia a un Decret posterior la composició i el nombre de consellers, tot i que havien de estar formats per representants de l'Administració de l'Estat i per personalitats de reconeguda competència en aquest àmbit.

Lògicament, la JEN no era, en cap cas, el que s'entén com una administració independent, ja que s'establia clarament la seva dependència de l'Administració General de l'Estat, que tenia les potestats de nomenament dels seus membres i de control de la seva actuació.

Tot i això, en la regulació de la JEN que es fa en la LEN, es pot observar clarament la influència del model nord-americà, en especial pel que fa a les competències, ja que tant la AEC americana com la JEN tenien com a dos missions principals, la de promoció de

³⁵ Altres funcions menors atribuïdes a la JEN eren les relatives a l'assessorament als Tribunals de Justícia en matèria nuclear, al manteniment de les relacions oficials amb organismes estrangers similars i altres relatives a les explotacions mineres o assessorament tècnic a la indústria.

l'energia nuclear i la de supervisió i control d'aquesta. Però cal insistir en ressaltar la diferencia essencial entre aquests dos organismes i que gira entorn del seu grau d'independència: mentre la JEN depenia directament de l'executiu, la AEC es trobava al marge del control directe de l'executiu.

Posteriorment, es va produir un procés de redefinició de la Junta, iniciat amb la creació a l'any 1971 de l'empresa pública ENUSA (que va assumir les funcions relatives a la primera fase del cicle del combustible nuclear i part de les de la segona fase), que va tenir el seu punt culminant l'any 1980 amb la creació del CSN. Les competències en la segona fase del cicle combustible nuclear van passar a l'empresa pública ENRESA l'any 1984, i finalment, les funcions d'investigació científica i tècnica que tenia la Junta van ser transferides al Centre de Investigacions Energètiques, Mediambientals i Tecnològiques (CIEMAT) l'any 1986.

4.2 L'Impuls i el debat polític en la creació del Consell de Seguretat Nuclear

Tal com unànimement afirma la doctrina³⁶, la voluntat parlamentària en la creació del CSN es va trobar fortament influenciada tant pel model del regulador nord-americà com per la problemàtica existent entorn del fenomen nuclear existent en aquell moment arreu del món, i especialment als Estats Units. En aquest sentit, i com hem esmentat anteriorment en la primera part d'aquest treball, la reforma del regulador nuclear s'havia encaminat a separar les funcions pròpiament reguladores de les de promoció de l'energia nuclear comercial que havien de transferir-se a altres organismes diferents.

En un primer moment, el Pla Energètic Nacional de 1978 també recollia la necessitat de separar les funcions pròpies de control i de seguretat de les activitats nuclears de la JEN per atribuir-les a un òrgan independent, que ja anomenava com a Consell de Seguretat Nuclear; sí bé el Pla originalment no establia cap més detall en quan a l'abast de la independència i de les funcions que s'havien d'atribuir a aquest futur organisme³⁷.

³⁶Per tots, BETANCORT RODRÍGUEZ, A., *op. cit.*, p.101: “El CSN va ser creat com un ens independent sota l'influència de la Nuclear Regulatory Commission (NRC) nord-americana i, en general, de l'experiència dels Estats Units d'Amèrica de control de l'energia nuclear”.

³⁷ BARCELÓ BARCELÓ, A. *op. cit.*, p. 190 nota 22.

Va ser en el decurs del debat parlamentari sobre el projecte de llei de creació del CSN on es van plantejar aquestes qüestions amb molta més virulència de la que havia previst inicialment el PEN de 1978, ja que, mentrestant, s'havia produït l'incident a la Central Nuclear de Harrisburg. El punt de partida el constituï la Resolució adoptada pel Ple del *Congreso de los Diputados* en les seves sessions de 27 i 28 de juliol de 1979 en plena discussió de l'abans esmentat PEN de 1978, en la qual s'establia “*la tramesa al Congreso per part del Govern estatal d'un Projecte de creació del Consell de Seguretat Nuclear, que tindrà la missió d'avaluar i controlar el disseny, construcció i operació de les instal·lacions nuclears i radioactives, segregant les funcions que en aquest camp realitza actualment la Junta d'Energia Nuclear. El Consell es configura com un organisme independent de la Administració de l'Estat. Al mateix temps es procedeix a dotar a aquest Consell dels mitjans necessaris per al compliment de la seva missió. La independència i objectivitat dels seus membres haurà d'ésser suficientment garantida, nomenats prèvia comunicació al Congreso que podrà exercir un dret a veto sobre aquests*”.

El debat parlamentari sobre la Llei de creació del CSN va girar en relació a tres qüestions de vital importància per la eficàcia en la potestat de control d'aquest òrgan³⁸.

Tal i com recull Morales Plaza³⁹, aquests tres punts controvertits eren: sobre la creació en el sentit estricte d'aquest òrgan independent, respecte quina naturalesa havia de tenir, i, finalment en relació a quina havia de ser l'amplitud de la independència d'aquest regulador nuclear.

Pel que fa a la naturalesa jurídica del nou organisme, en un principi en el projecte de llei es definia el Consell com un “organisme independent de la Administració General de l'Estat”, però, a posteriori, es va aprovar una proposta de modificació en aquest punt, a iniciativa del Grup Parlamentari Comunista, que substituïa el mot “organisme” pel de “ens de Dret Públic”.

Però el debat més important i que va monopolitzar bona part dels debats parlamentaris durant la tramitació de la Llei del CSN, va fer referència a la independència del CSN i el

³⁸ És molt il·lustrativa a aquest respecte l'exposició detallada que fa Betancort Rodríguez en *op. cit.*, p. 97-103 del debat parlamentari.

³⁹ MORALES PLAZA, A. *op. cit.*, p 363.

gran d'amplitud que havia tenir aquesta independència. Inicialment, en el projecte de llei s'establia una independència molt limitada, però la Comissió redactà un Dictamen acceptant múltiples esmenes acordades entre els principals Grups Parlamentaris acostant la regulació del CSN a la *Nuclear Regulatory Commission* (NRC) americana. I conferint-li ja un estatus d'administració independent, encara que amb les limitacions competencials com eren les de no disposar de potestat reglamentaria pròpia.

Tot i aquest acord, posteriorment, en el debat en el Ple es va seguir debatent el grau d'independència produint-se un enfrontament entre el Grup Parlamentari Comunista, que creia que no s'assegurava suficientment la seva independència, amb la resta de Grups Parlamentaris que defensava que la seva independència estava garantida.

En tot cas, i com diu Betancort Rodríguez⁴⁰, el Congrés va millorar el projecte de llei en tres qüestions: va elevar la categoria del CSN, va augmentar les garanties de la seva independència, i va ampliar les seves competències.

Finalment, cal esmentar que en aquest debat sobre el grau d'independència del Consell i com hem esmentat abans, va estar sempre present l'impacte en l'opinió pública de l'accident nuclear de Harrisburg, així com de l'enorme moviment ciutadà contra l'energia nuclear que estava implantant-se en tot el món occidental, i que tenia una especial repercussió a Espanya pel fet de trobar-se en una etapa de transició democràtica⁴¹.

4.3 La independència del CSN en la seva llei de creació⁴²

La configuració del Consell de Seguretat Nuclear com un ens de Dret Públic independent de l'Administració General de l'Estat suposà la creació de la primera de les denominades "Administracions independents" a l'estat espanyol. Aquests organismes es caracteritzen per voler-se situar al marge del control i la direcció del Govern i per

⁴⁰BETANCORT RODRÍGUEZ, A., *op. cit.*, p. 98-99.

⁴¹ Aquesta posició antinuclear va ser finalment adoptada pel nou Govern socialista el 1982 que va acordar una paralització del programa de construcció de centrals nuclears a Espanya.

⁴² Per una millor sistemàtica d'aquest treball, s'ha optat per efectuar un anàlisi separat i comparatiu de les reformes de la LCSN introduïdes per la Llei 33/2007, de 7 de novembre.

exercir les seves competències amb “independència” i en un règim d’autoorganització, amb l’objectiu de millorar la confiança social cap al sector competencial del quals s’ocupen⁴³

Com ja hem vist en la primera part d’aquest treball, en l’àmbit internacional es parla i es propugna la independència efectiva dels reguladors nuclears. Aquesta exigència d’independència apareix connectada en l’àmbit de la seguretat nuclear al fet d’obtenir una legitimació social i política que els hi permeti reforçar i potenciar les seves actuacions i convèncer a l’opinió pública de que preservaran l’interès general de forma independent, tant de l’administració com de les empreses.

Com assenyalava encertadament Betancort: *“la independència és la clau de volta que sosté l’edifici institucional de control de l’energia nuclear, així com l’existència d’aquesta energia de manera rentable social i econòmicament, perquè és la causa de la legitimitat social del òrgan i de la seva funció de control i, la legitimitat, font del convenciment col·lectiu de que aquesta energia és segura. Aquesta legitimació reforça i potencia la virtualitat de les seves actuacions”*.

El Consell d’Estat efectua una declaració molt rellevant sobre l’abast i la qualitat de la independència del CSN respecte l’Administració General de l’Estat, en el seu Dictamen de 23 d’octubre de 1986:

“La independència del Consell de Seguretat Nuclear respecte de l’Administració Central de l’Estat no la exempta de complir amb les seves funcions a requeriment de la pròpia Administració. Però aquesta independència, que comporta la inexistència d’una relació jeràrquica o de supremacia, preserva un àmbit d’autonomia pròpia del Consell en la valoració de les exigències de la seguretat i protecció i respecte a la manera d’actuar en la seva competència, mentre que a un Ens instrumental de l’Administració li és exigible complir en els seus termes els requeriments d’aquesta. Un Ens independent posa en joc els seus propis criteris i mitjans d’acció, sota la seva estricta responsabilitat”.

També en el cas del CSN el seu comú denominador com a categoria d’administració independent rau en el fet de que els membres del Consell, un cop nomenats, no poden ser remoguts més que per les causes taxades i establertes per la llei. En definitiva, *“la*

⁴³ BETANCORT RODRÍGUEZ, A., op.cit. p. 107

principal garantia [de la independència] radica en les condicions de nomenament i cessament del President i dels Consellers⁴⁴”.

Les principals característiques d'aquest criteri d'independència del CSN es troben recollides per Ayllón Díaz-González⁴⁵, el qual diu que la seva independència es basa en l'exigència de que el President i els membres del Consell siguin designats entre persones de reconeguda solvència en l'àmbit de la Seguretat Nuclear i la protecció radiològica, valorant-se especialment la seva independència i objectivitat de criteris; en la impossibilitat de cessar-los del seu càrrec per part del poder executiu i legislatiu si no es compleix cap dels supòsits de cessament preestablerts en la llei, així com, encara que en un segon terme, en el fet de que el període pel qual són nomenats (6 anys) és superior al mandat del poder legislatiu (4 anys).

El sistema de nomenament del President i dels consellers es troba recollit en l'apartat 2 de l'article 5 de la LCSN. En aquest article s'estableix que aquests:

“2. Seran nomenats pel Govern, a proposta del ministre d'Indústria i Energia, prèvia comunicació al Congrés dels Diputats. El Congrés, a través de la Comissió competent i per acord de les tres cinquenes parts dels seus membres, manifestarà la seva acceptació o veto fonamentat en el termini d'un mes a comptar des de la recepció de la corresponent comunicació. Transcorregut aquest termini sense manifestació expressa del Congrés, s'entendran acceptats els corresponents nomenaments”.

El President i consellers que siguin nomenats seguint aquest sistema hauran de complir amb el que estableix l'article 6 de la LCSN, el qual regula el règim d'incompatibilitats dels membres del CSN. Segons aquest règim, l'exercici d'aquests càrrecs és incompatible amb qualsevol altre càrrec o funció.

Com s'ha dit anteriorment, un cop nomenats els membres del CSN, aquests no poden ser cessats segons el lliure arbitri del Govern. En l'apartat primer de l'article 7 de la LCSN s'enumeren les causes taxades per les que el President o qualsevol conseller pot ser cessat per l'executiu. Aquestes són:

“a) Per complir setanta anys.

⁴⁴BETANCORT RODRÍGUEZ, A., *op. cit.*, 104

⁴⁵AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M., “*Derecho Nuclear*”. Editorial Comares (1999), p. 679-686.

b) Per finalitzar el període pel qual van ser designats.

c) A petició pròpia.

d) Per estar compresos en alguna de les incompatibilitats establertes en aquesta Llei

e) Per decisió del Govern mitjançant el mateix tràmit establert per al nomenament, quan se'ls consideri incapacitats per a l'exercici de les seves funcions o per deixar d'atendre amb diligència els deures del seu càrrec”.

Referent a la causa de cessament establerta en la lletra e) de l'anterior article, Betancort Rodríguez⁴⁶ puntualitza que *“l'apreciació de l'existència d'aquesta causa ha de verificar-se a través del mateix sistema i tràmit que pel nomenament dels membres del CSN assegurant-se, en conseqüència, la intervenció parlamentària d'acceptació o veto justificat”*.

Un element també rellevant per a mesurar el grau d'independència efectiva de qualsevol agència independent el constitueix la seva capacitat d'autonomia, entesa com les restriccions de l'executiu per condicionar o per intervenir sobre la seva organització o funcionament intern.

En el cas del CSN, i des de la perspectiva de la seva independència, Betancort Rodríguez⁴⁷ li reconeix una certa capacitat d'autonormació en dos aspectes importants: la seva organització i funcionament, i la forma de selecció del seu personal tècnic. En aquest darrer supòsit la autonomia era plena en la redacció legal anterior a la reforma del 2007, ja que l'article 8 establia un cos de funcionaris propi del Consell, quina composició es fixaria pel propi Consell i quina selecció quedaria regulada per l'Estatut del CSN. En la redacció del nou article 8 LCSN i en el seu desenvolupament en el nou Estatut del 2010, aquesta potestat ha quedat molt limitada per l'homogeneïtzació del personal del Consell amb el règim general dels funcionaris públics⁴⁸.

⁴⁶ BETANCORT RODRÍGUEZ A., *op.cit.*, p. 104

⁴⁷ BETANCORT RODRIGUEZ, *op.cit.*, p.105

⁴⁸ *“El personal tècnic del Consell de Seguretat Nuclear estarà constituït per funcionaris del cos de seguretat nuclear i protecció radiològica. El règim d'ingrés, provisió de llocs, situacions administratives, promoció professional, mobilitat i altres drets i deures dels funcionaris d'aquest cos especial, serà el mateix que el dels funcionaris de l'Administració General de l'Estat, tenint en compte l'àmbit funcional propi d'aquest cos”*.

Però pel que fa a la veritable capacitat autoorganització, les potestats del CSN són molt limitades ja que no disposa de poder per aprovar el seu propi Estatut. La llei de la seva creació, en el seu article 1 i en la seva redacció original fins la reforma del 2007, establia que el CSN es regiria per un Estatut propi elaborat pel propi Consell però aprovat pel Govern, amb trasllat a les Comissions competents del Congrés i del Senat. Així doncs, la competència autoorganitzativa del CSN és limitada, ja que només pot elaborar i proposar el text del seu Estatut.

Finalment, un altre punt que cal fer esment en aquest apartat per la seva connexió complementaria amb el concepte d'independència, és el de la autonomia financera que gaudeix aquest organisme, fet que s'aconsegueix mitjançant la creació d'una taxa pels serveis prestats pel CSN, els ingressos de la qual formaran part del patrimoni del Consell, obtenint així certa independència respecte a les assignacions que també rep per part de l'Administració General de l'Estat via Pressupostos Generals⁴⁹.

En el règim jurídic previst a la LCSN, podem observar que malgrat la seva proclamada independència s'estableixen una sèrie de relacions amb els diferents poders, per la qual cosa resulta, seguint a Morales Plaza⁵⁰, convenient analitzar el joc d'equilibris que es produeixen entre aquests:

Competències del Poder executiu:

- Té la facultat de nomenar tots els membres d'aquest organisme, a proposta del Ministre d'Indústria.
- És necessària la seva aprovació de l'Estatut que regeix el CSN.
- L'avantprojecte de Pressupost Anual del CSN ha de ser aprovat pel Govern per tal de que pugui ser inclòs al Projecte de Pressupostos Generals de l'Estat.
- Realitzarà una funció interventora en les despeses d'aquest òrgan mitjançant el nomenament d'un funcionari per part del Ministeri d'Economia i Hisenda

Competències de les Corts Generals:

⁴⁹ PAREJO ALFONSO, L. *op. cit.*, p. 638.

⁵⁰ MORALES PLAZA A. *op. cit.*, p. 371-374.

- El control previ del nomenament del President i dels Consellers, tenint un dret a veto amb la deguda justificació.
- La fiscalització de l'activitat del CSN mitjançant la presentació d'un informe anual de les seves activitats.

Competències del Poder judicial:

- La fiscalització de les resolucions aprovades pel Ple del CSN, les quals esgoten la via administrativa i només es podrà interposar contra aquestes un Recurs Contenciós Administratiu davant del poder judicial.

4.4 Les competències del CSN en la seva llei de creació

a) La naturalesa i classificació de les funcions i competències del CSN.

L'article 2 de la LCSN regula les funcions del Consell de Seguretat Nuclear. Qualsevol consideració o classificació que es vulgui fer d'aquestes funcions ha de partir de la definició general que fa l'article 1 de la llei quan atribueix al CSN competència en matèria de seguretat nuclear i protecció radiològica.

Més enllà de l'enumeració que es fa d'aquestes competències del CSN en els diferents apartats de l'article 2 LCSN, la doctrina més especialitzada ha optat per sistematitzar-la en una classificació més conceptual i aclaridora.

Així, Betancort Rodríguez⁵¹ classifica aquestes funcions en base amb la relació de major a menor dependència amb l'Administració de l'Estat. Distingeix dos grans grups: les funcions de proposta i informe, i les funcions pròpies i autònomes. En base a aquesta diferenciació inclou dintre de les primeres totes aquelles en que el CSN només hi col·labora, assessora o informa (elaboració de Reglaments, de plans d'emergència i seguretat o d'atorgament d'autoritzacions). Dintre de les funcions que anomena autònomes inclou totes aquelles que deriven de l'atribució al CSN de la competència en seguretat nuclear i protecció radiològica (com són inspecció i control de les instal·lacions, transport, suspensió del funcionament, control de mesures de protecció radiològica, etc.), competències que, si bé no desenvolupa amb exclusivitat pel que fa a la seguretat nuclear i la protecció radiològica, si que comporta que el CSN en sigui l'únic organisme d'inspecció i control, podent arribar les seves funcions en aquest àmbit

⁵¹BETANCORT RODRÍGUEZ, A., *op cit.* p. 112.

a paralitzar la construcció i suspendre el funcionament de les instal·lacions nuclears i radioactives.

Tant és així, que fins i tot, per Betancort Rodríguez seria fonamentalment un òrgan d'inspecció i control en el sentit més estricte de la paraula.

Però, és Ayllón Díaz-González⁵² l'autor que possiblement fa una classificació més acurada de les competències del CSN, en les que distingeix les competències que anomena decisòries, les d'assessorament i un tercer grup que anomena competències menors o residuals.

Les competències decisòries les defineix com *“totes aquelles que permeten al CSN adoptar acords de caràcter vinculant, ja sigui per a la resta d'Administracions públiques, ja sigui pels particulars en general. Són les que mostren la faceta de control del CSN sobre les activitats nuclears des de la perspectiva de la seguretat nuclear i de la protecció radiològica”*.

A tall enunciatiu, hi trobaríem les següents: l'emissió d'informes previs en aquelles resolucions que el Ministeri hagi d'adoptar per tota classe d'autoritzacions⁵³; l'avaluació de l'impacte radiològic ambiental de les instal·lacions nuclears i radioactives; la potestat d'inspecció de qualsevol tipus en les instal·lacions nuclears i radioactives; l'emissió d'informes previs davant de qualsevol procediment sancionador que s'incoï per vulneració de la normativa nuclear; la participació en l'elaboració i aprovació dels plans d'emergència i de protecció física de les instal·lacions nuclears i radioactives; la concessió de les autoritzacions corresponents a les entitats ocupades de la protecció radiològica i l'atorgament de les autoritzacions de personal que operen amb instal·lacions de raig X amb finalitats mèdiques.

Pel que fa a les competències d'assessorament, aquest autor les defineix com *“una sèrie de competències que permeten al CSN el subministrament d'informació o la formulació de propostes en matèria nuclear a altres ens públics. Donen la consideració a l'ens com a “Consell” i posen de manifestació el seu caràcter híbrid en que les funcions consultives es confonen amb les executives”*.

⁵²AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J. M., *op. cit.*, p. 696-710.

⁵³ De conformitat amb l'apartat b) de l'article 2, aquests informes són preceptius i a més vinculants si són desfavorables i també pel que fa a les condicions que estableixin, en cas de ser favorables.

Dins d'aquest bloc es troben un seguit de competències com són, amb caràcter general, la d'assessorament dels òrgans de l'administració pública (i també dels Tribunals) en matèria de la seva competència, i en un pla més concret però no menys important, la facultat de proposar al Govern les reformes normatives de caràcter reglamentari que consideri convenient. Finalment, també podríem incloure en aquest grup, l'assessorament al Govern en seves relacions amb altres Estats o organismes internacionals en matèria de seguretat nuclear i protecció radiològica.

La resta de competències que no pertanyen a cap dels grans grups citats anteriorment es correspondrien amb el que Ayllón Díaz-González anomena altres competències i a les que atorga un caràcter residual (com són controlar i vigilar la qualitat radiològica del medi ambient de tot el territori nacional; el compliment de les obligacions internacionals de l'Estat espanyol en la matèria; mantenir relacions oficials amb organismes estrangers de caràcter similar i participar en organismes internacionals amb competència en temes de seguretat nuclear i protecció radiològica; informar a l'opinió pública sobre les matèries de la competència del CSN amb l'extensió i periodicitat que el Consell determini, etc.).

Del conjunt de l'anàlisi d'aquestes competències, i en comparativa amb el que volia ser el seu model nord-americà, en podem concloure les limitacions que el CSN presenta, bàsicament, en dos grans aspectes: el primer relatiu la seva manca de competència per l'atorgament de les principals autoritzacions relatives a les instal·lacions nuclears i que el propi article 3 de la LCSN atorga a l'administració de l'estat. I segon, la manca d'una autèntica potestat normativa i que l'apartat a) de l'article 2 limita a l'elaboració i aprovació d'Instruccions, Circulars i Guies de caràcter tècnic.

A banda de les competències que té atorgades el CSN, esmentades al llarg d'aquest apartat, aquest òrgan també té la competència d'autoregular-se (introduïda en l'apartat anterior) i una controvertida potestat reglamentaria, que al ser d'una cabdal importància pel funcionament del CSN s'analitzen en l'apartat següent.

b) En especial, la potestat normativa del CSN

En el text original de la LCSN no es feia cap esment a cap mena de potestat normativa que pogués tenir el Consell. Però aquest òrgan ben aviat va començar a dictar una normativa tècnica basada, principalment, en els instruments normatius o convencionals internacionals i en la seva pròpia experiència, per tal de regular aquelles aspectes propis de la seva competència en matèria de seguretat nuclear i protecció radiològica.

Naturalment, aquesta manca de reconeixement legal de potestat normativa, encara que fos menor, plantejava seriosos dubtes sobre la validesa i eficàcia d'aquestes disposicions "tècniques".

En aquest sentit, Ruiz de Apodaca⁵⁴ diu que: *"aquesta potestat de normativització per a dictar normes a tercers en forma d'Instruccions, Circulars o Recomanacions té una eficàcia jurídica dubtosa i inclús pot mancar d'aquesta en termes coactius i obligatoris, però, de totes maneres, posseeixen un alt grau d'influència, desplegant més una "auctoritas" que una "potestas" sobre els seus potencials destinataris i creant una font de Dret dèbil o "Soft Law"*".

Per tal de resoldre aquest buit legal, mitjançant la Llei 14/1999, de 4 d'abril, de taxes i preus públics per serveis prestats pel CSN, s'introduí un incís a l'article 2.a) per tal de reconèixer que el CSN: *"podrà elaborar i aprovar les instruccions, circulars i guies de caràcter tècnic relatives a les instal·lacions nuclears i radioactives i a les activitats relacionades amb la seguretat nuclear i amb la protecció radiològica"*. Però aquesta reforma continuava plantejant dubtes sobre l'abast de l'obligatorietat i la eficàcia d'aquesta "normativa", ja que situava en un mateix pla regulacions que tenien un objecte i destinataris diferents.

En la reforma de la LCSN per la Llei 33/2007, de 7 novembre, s'addiciona en l'esmentat article 2.a) un text per tal d'aclarir i garantir definitivament la obligatorietat i l'eficàcia d'aquesta normativa tècnica del CSN, establint una distinció entre instruccions, circulars i guies.

⁵⁴ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., *"El marco jurídico actual de la Energía Nuclear en España"* a *"El futuro de la energía nuclear en España. Perspectivas (no sólo) jurídicas"*. Editorial Tirant lo Blanch, p 154.

Així, s'estableix que les instruccions són normes tècniques en matèria de seguretat nuclear i protecció radiològica, que tenen caràcter vinculant per als subjectes afectats pel seu àmbit d'aplicació, un cop notificades o, si és el cas, publicades en el Butlletí Oficial de l'Estat⁵⁵.

En definitiva aquestes instruccions, si bé amb un contingut estrictament tècnic, representen l'exercici d'una potestat reglamentaria de primer grau presentant la nota de generalitat tant en sentit subjectiu com objectiu, tota vegada que els destinataris de la norma estan definits d'una manera abstracta o genèrica i que el supòsit de fet que regulen les instruccions és una activitat regulada amb un caràcter hipotètic⁵⁶.

Per tant, i segons conclou Ruiz de Apodaca⁵⁷, les Instruccions “*són normes tècniques que en matèria de seguretat nuclear i protecció radiològica tenen caràcter vinculant sobre els afectats i la seva inobservança suposa la corresponent infracció administrativa, són instruccions normatives que s'aproven de conformitat amb el corresponent procediment reglamentari (proposta, informe i aprovació) i que són publicades en el BOE*”⁵⁸.

Reforça aquest caràcter normatiu i constitueix una aportació important de la llei de reforma del CSN del 2007, el fet que es reconegui la participació dels interessats i del públic en general en el procés d'elaboració de les instruccions del CSN.

Finalment, tant les circulars⁵⁹ com les guies⁶⁰ no tenen cap abast normatiu, sinó destinataris singulars pels quals comuniquen o estableixen orientacions o informacions.

⁵⁵ L'article 11.1 de l'Estatut del CSN, aprovat pel Real Decret 1440/2010, reitera el caràcter normatiu de les instruccions del CSN.

⁵⁶ MORALES PLAZA, A., *op. cit.*, p. 544.

⁵⁷ RUIZ DE APODACA, A., *op. cit.*, p. 155.

⁵⁸ Hi ha una altra modalitat d'instruccions, qualificades per la llei com Instruccions Tècniques, que es reserven per adoptar actes singulars de caràcter vinculant que el CSN vulgui imposar als titulars de instal·lacions o activitats nuclears (“*el Consell de Seguretat Nuclear pot remetre directament als titulars de les autoritzacions, a què es refereix l'apartat b) d'aquest article, instruccions tècniques complementàries per garantir el manteniment de les condicions i requisits de seguretat*”)

⁵⁹ Les circulars són documents tècnics de caràcter informatiu que el Consell podrà dirigir a un o més subjectes afectats pel seu àmbit d'aplicació per interessar-los de fets o circumstàncies relacionades amb la seguretat nuclear o la protecció radiològica.

L'atribució de competències normatives a les autoritats independents no presenta cap problema d'encaix constitucional de l'article 97 de la CE a partir de la Sentència del Tribunal Constitucional 135/1992 que, en relació a les circulars del Banc d'Espanya, declarava el següent:

“La desconcentració de la potestat reglamentaria és possible formalment i, en moltes ocasions, necessària des de la perspectiva del contingut de la norma. Efectivament, l'habilitació al Govern de la nació que conté l'article 97 de la CE no pot entendre's com un criteri estricte, al peu de la lletra, sense limitar l'advocació del titular d'un òrgan col·legiat específic, el Consell de Ministres, sinó també a aquells que el componen i a institucions com el Banc d'Espanya (...) que tenen conferida explícitament la potestat reglamentaria en l'àmbit de les seves actuacions”.

Per tant, com afirma la doctrina, el reconeixement de la potestat normativa en administracions no territorials no presenta problemes si existeix una habilitació legal expressa.

En referència a la sentència del TC esmentada anteriorment i en aquest sentit, Pomed Sánchez⁶¹ diu que *“importa fer incís en el fet de que el reconeixement de potestat reglamentaria al Banc d'Espanya es porta a terme ex lege, exigència també recollida en l'article 97 de la Constitució. En aquest sentit, quan el citat precepte atribueix al Govern potestat reglamentaria d'acord amb la Constitució i les Lleis, únicament esta identificat al titular de la potestat reglamentaria original, però no exclou la possibilitat de que altres òrgans o ens públics puguin gaudir de potestat reglamentaria en les condicions fixades per la llei”.*

El caràcter limitat de la potestat reglamentaria del CSN i de la resta d'administracions independents, motivat pel constrenyiment l'article 97 de la Constitució a l'atribuir-la al Govern, constitueix un altre important diferencia amb el model americà d'agències

⁶⁰ Les guies són documents tècnics de caràcter de recomanació amb què el Consell podrà dirigir orientacions als subjectes afectats en relació amb la normativa vigent en matèria de seguretat nuclear i protecció radiològica.

⁶¹ POMED SANCHÉZ, L.A., “Régimen jurídico del Banco de España”. Editorial Tecnos (1996), p. 348 (en cita de MORALES PLAZA, A., en op. cit., p. 540).

independents i, en especial, amb el regulador nuclear nord-americà (NRC) que si té atribuïdes plenes competències reglamentaries en l'àmbit de la seva competència.

4.5 El principi d'independència en la reforma de la Llei del CSN

La Llei 33/2007, de 7 de novembre, de reforma de la Llei 15/1980, de creació del Consell de Seguretat Nuclear, declara com el seu objectiu principal el reforçament dels principis d'independència i transparència d'aquest organisme.

Així és recull en el preàmbul d'aquesta llei de reforma: *“el temps transcorregut des de la seva promulgació [de la LCSN] aconsella la seva actualització a fi de tenir en compte l'experiència adquirida durant aquest període, d'incorporar les modificacions puntuals que s'han realitzat en el seu articulat, d'adaptar a la creixent sensibilitat social en relació amb el medi ambient, i d'introduir o desenvolupar alguns aspectes per tal de garantir el manteniment de la seva independència efectiva i reforçar la transparència i l'eficàcia de dit organisme”*,

Pel que fa a aquesta pretesa major garantia de la independència del CSN, i malgrat aquesta afirmació tan rotunda en la exposició de motius, el cert és que aquesta reforma es limita a algunes modificacions de relativa i desigual importància.

Amb tota seguretat, la modificació més rellevant és la que ha afectat la redacció dels articles 5.2 i 7.1.e) de la LCSN volent atorgar una major intervenció al legislatiu en el nomenament i cessament dels consellers del CSN.

En l'article 5.2 LCSN s'establia que el nomenament del President i dels Consellers corresponia al Govern, a proposta del Ministre corresponent, prèvia comunicació al Congrés dels Diputats, el qual tenia un dret de veto raonat en el termini d'un mes, entenent-se que si aquest veto no era objecte de manifestació expressa els nomenaments quedaven automàticament acceptats.

En canvi, en el nou article 5.2 s'estableix una compareixença prèvia⁶² de la persona proposta pel càrrec davant de la Comissió corresponent del Congrés dels Diputats, el qual haurà d'acceptar el nomenament o formular el seu veto en el termini d'un mes⁶³.

⁶² Aquest sistema de compareixences públiques davant el poder legislatiu per al nomenament de càrrecs institucionals prové també del dret nord-americà (“hearings”), i té una especial rellevància en el cas de les

Amb aquesta modificació s'atorga una certa i major preponderància, mes formal que efectiva, al Congrés dels Diputats ja que aquest podrà examinar la idoneïtat dels candidats de forma pública i directa, la qual cosa no estava prevista en l'antiga redacció d'aquest article. Però cal tenir en compte que la redacció inicial de la proposició de llei⁶⁴ era més ambiciosa, ja que exigia no la simple compareixença sinó un pronunciament previ favorable exprés, sense que el silenci pogués ser interpretat com favorable al nomenament com succeeix ara. Però una esmena del Grup Parlamentari del PSOE va introduir la redacció definitiva d'aquest article 5.2 i va rebaixar les facultats que s'atorgaven al Congrés en el text original, com hagués estat desitjable.

Pel que fa al cessament dels Consellers, la reforma ha afegit un nou paràgraf a l'article 7.1 de la LCSN per tal d'atorgar al Congrés dels Diputats una iniciativa expressa per requerir al govern el cessament dels membres del Consell:

“El Congrés dels Diputats, a través de la Comissió competent i per acord dels tres cinquens dels seus membres, podrà instar en qualsevol moment al Govern el cessament del president i els consellers”.

Tot i que el text no ho mencioni expressament, cal entendre que l'acord del Congrés només podrà adoptar-se si concorren alguna de les causes legals i taxades de cessament previstes en els apartats d) i e) d'aquest article⁶⁵ i que fan referència a quan algun membre es troba inclòs en alguna incompatibilitat legal prevista en la llei o quan se'ls

administracions independents o agències. A Espanya aquest sistema també s'ha generalitzat en els darrers anys.

⁶³ *“El president i els consellers del Consell de Seguretat Nuclear seran nomenats pel Govern, prèvia compareixença de la persona proposada per al càrrec davant la Comissió corresponent del Congrés dels Diputats, en els termes que prevegi el Reglament del Congrés. El Congrés, a través de la Comissió competent i per acord dels tres cinquens dels seus membres, manifestarà la seva acceptació o veto raonat en el termini d'un mes natural a comptar de la recepció de la corresponent comunicació. Transcorregut aquest termini sense manifestació expressa del Congrés, s'entendran acceptats els corresponents nomenaments”.*

⁶⁴ *“Seran nomenats pel Govern, a proposta del Ministre d'Indústria i Energia, previ pronunciament del congrés dels Diputats. El Congrés dels Diputats (...) manifestarà la seva acceptació o veto raonat en el termini d'un mes a comptar de la recepció de la corresponent comunicació”.*

⁶⁵ Ja que les causes previstes en els apartats a), b) i c) tenen caràcter automàtic (per complir l'edat màxima, per finalització del mandat o a petició pròpia).

consideri incapacitats per l'exercici de la seva funció o desatenguin els deures del seu càrrec⁶⁶.

Un altre aspecte, de certa importància, que també ha estat modificat per la llei de reforma de 2007 és la limitació de mandats per part dels membres del CSN. En la redacció original de la LCSN no s'establia cap limitació de mandats i tots els membres del CSN podien ser reelegits successivament, mitjançant el sistema de nomenament previst legalment. La llei de reforma introdueix, en l'article 5.2 LCSN, una limitació a aquesta possible reelecció, establint que els membres del Consell només podran ser reelegits per un segon període⁶⁷.

Respecte a aquesta limitació, Morales Plaza⁶⁸, diu que: *“sembla més que raonable un període màxim de dotze anys de permanència en el càrrec, durant el qual la persona en qüestió haurà pogut desplegar tota l'activitat necessària per a millorar l'organisme i la seva regulació sobre el sector. Un període més extens, al nostre judici, pot portar a practiques no desitjables com la possible captura del regulador pel regulat o a no tindre nous criteris que redundin en benefici del CSN”*⁶⁹.

Finalment, i amb una certa manca de sistemàtica, a l'article 5.2 de la LCSN també incorpora una prohibició en el sentit que *“els càrrecs de President i Consellers no podran ser ocupats per persones majors de setanta anys”*, reiterant com a limitació el que ja era, i continua essent, causa de cessament en l'article 7.1.a) de la LCSN.

⁶⁶ En la proposició de llei s'afegia també com a causa de cessament el fet d'exercir les seves funcions amb manca d'independència i objectivitat. Aquesta proposta va ser també esmenada en el tràmit parlamentari pels grups parlamentaris majoritaris, ja que obria una porta massa ampla per a qüestionar la idoneïtat dels Consellers.

⁶⁷ *“El període de permanència en el càrrec serà de sis anys, podent ser designats, mitjançant el mateix procediment, com a màxim per a un segon període de sis anys”*.

⁶⁸ MORALES PLAZA, A., *op. cit.*, p. 469-470.

⁶⁹ En la proposició de llei, tot i que es proposava la limitació a dos mandats, es limitava la durada de cadascun a 4 anys.

5. La incorporació del principi de transparència al funcionament del CSN. El Comitè Assessor.

5.1 Introducció

Com s'ha esmentat anteriorment, una de les principals justificacions de l'existència de les administracions independents és la necessitat de garantir la confiança de la ciutadania en la regulació i funcionament de determinats sectors d'activitat. És el factor sociològic que Betancort Rodríguez⁷⁰ anomena “*la confiança social*”. És, doncs, aquesta legitimació social la que dóna raó de ser política a les administracions independents. I si la independència és l'instrument per obtenir la confiança del públic, la transparència en el funcionament i actuació d'aquests organismes és l'altra cara de la moneda. Independència i transparència estant doncs íntimament connectades.

En el sector de l'energia nuclear aquesta necessitat d'obtenir una legitimació social és encara més evident donada la preocupació que té l'opinió pública pels riscos associats a les instal·lacions nuclears i radioactives. Ruiz de Apodaca⁷¹ ho defineix molt encertadament: “*la transparència, la informació pública, és un gran instrument, no només ja de garantia de la legalitat i d'idoneïtat en la presa de decisions públiques, sinó també una tècnica de millora de la qualitat de l'actuació pública i d'acceptació en la presa de les decisions que afecten a interessos col·lectius. En matèria nuclear, el fet que els procediments, els informes o inclús les actes d'inspecció siguin públiques, fa que aquests siguin elaborats de la millor manera possible*”.

El propi Consell ho reconeix en els successius Plans Estratègics que ha elaborat i on estableix la següent visió per a la institució:

“Organisme independent de les administracions públiques i dels titulars de les instal·lacions que rendeix compte davant del Parlament de la Nació. Qualificat tècnicament per a que les seves propostes i decisions siguin rigoroses i per a desenvolupar la seva activitat amb eficàcia, eficiència, transparència i neutralitat

⁷⁰BETANCORT RODRÍGUEZ, A., *op. cit.*, p. 107.

⁷¹RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. “La Transparencia en los procedimientos administrativos relativos a las instalaciones nucleares” a *El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público*. Ediciones INAP (2012).

*respecte a les qüestions de política energètica, de manera que mereixi la confiança de la societat espanyola i constitueixi un referent en l'àmbit internacional*⁷².

Malgrat la importància que té per a un organisme independent per al CSN una política de transparència cap al públic, el cert és que fins a la reforma del 2007 no es va intentar donar una resposta normativa destacable a aquesta necessitat.

Lògicament, i pel context de l'època, en la Llei 15/1980 figurava només una obligació d'informació genèrica i limitada que ha continuat, amb el mateix tenor literal, en els successius texts reformats: *“Informar l'opinió pública sobre matèries de la seva competència amb l'extensió i periodicitat que el Consell determini, sens perjudici de la publicitat de les seves actuacions administratives en els termes legalment establerts”*.

Naturalment, les successives normatives comunitària i internacional en matèria de medi ambient feien absolutament imprescindible que també en la legislació nuclear, i en concret en la Llei del CSN, s'establissin mecanismes suficients de transparència i informació⁷³.

Però el camí no ha estat fàcil malgrat algunes iniciatives i actuacions que val la pena explicitar el l'apartat següent abans d'exposar l'abast de la reforma del 2007 en l'àmbit de la transparència i de la informació.

5.2 Els antecedents de la reforma de 2007 en l'àmbit de la transparència i de la informació

a) Els Comitès d'Informació

Fruit de la pressió ciutadana i de les administracions territorials locals, amb el suport del CSN, el Govern va crear els anomenats Comitès d'Informació en l'aprovació del

⁷²CSN, *Pla Estratègic 2005-2010*. Fins i tot, en el Pla Estratègic 2011-2016 s'incorpora el concepte *reputació* com a objectiu principal del Consell vinculat a l'obtenció de la credibilitat davant de la societat.

⁷³ La normativa que fem referència és la Declaració de Rio de 1992, el Conveni d'Aarhus de 1998 (que va ser ratificat per Espanya el 2004), les Directives 2003/4/CE i 2003/35/CE i la Llei espanyola 27/2006, de 18 de juliol, que incorpora aquestes directives.

Reglament d'Instal·lacions Nuclears i Radioactives (RINR) pel Real Decret 1836/1999⁷⁴.

La naturalesa jurídica d'aquests òrgans, la seva composició i les seves funcions es troben recollits en l'article 13 del RINR i tenien per objecte general proporcionar informació als representants de les zones afectades per centrals nuclears.

Aquest comitè se li atorga el caràcter d'òrgan col·legiat d'aquells que preveu la LOFAGE pels esmentat article 13, el qual en l'apartat 2 estableix la seva composició: *"(...) un representant del Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç, del titular de la instal·lació, del Consell de Seguretat Nuclear, de les delegacions del Govern i de les comunitats autònomes en el territori estigui ubicada la instal·lació, de la Direcció General de Protecció Civil i Emergències i dels municipis inclosos a la zona 1 definida en els corresponents plans d'emergència exteriors a les centrals nuclears"*.

Les funcions d'aquest comitè s'expliciten en l'apartat 3 d'aquest article 13 i són les d'informar les diferents entitats representades sobre el desenvolupament de les activitats regulades en les corresponents autoritzacions i tractar conjuntament aquelles altres qüestions que resultin d'interès per a aquestes entitats.

En definitiva, la implantació d'aquests comitès és un intent tímid i molt limitat, tant funcionament com territorialment i socialment, d'introduir mecanismes de participació i transparència en el món nuclear.

b) La proposta de l'AMAC

L'any 2002, l'Agrupació de Municipis Afectats per Centrals nuclears (AMAC) va presentar una proposta de text legal als grups parlamentaris del Congrés dels Diputats per tal de que la presentessin a tramitació com a Proposició de Llei, amb l'objectiu d'obrir la legislació nuclear als principis internacionals de transparència i d'informació.

Pel seu interès, és interessant destacar els trets fonamentals d'aquesta proposta normativa:

⁷⁴ El model que es va seguir per la creació d'aquests comitès va ser el dels comitès francesos, però amb un abast de competències molt menor, la qual cosa va provocar la queixa dels municipis i entitats afectades.

- a) Es transposen i s'adapten a un àmbit material específic, com és el de la energia nuclear, els principis recollits llavors a la Llei 38/1995, de Dret d'Accés a la Informació en Matèria Mediambiental⁷⁵.
- b) Es defineix, per primer cop, en un text legislatiu el concepte de municipis afectats per una instal·lació nuclear, recollint els criteris, en aquest sentit, de la planificació d'emergència nuclear, i donant cobertura legal, per tant, a la utilització genèrica i ambigua d'aquest concepte en disposicions reglamentaries i ordres ministerials.
- c) Es preveu un procediment especial d'accés a la informació davant la Comissió Nacional de Transparència i Informació Nuclear (a la que ens referirem més endavant) en els supòsits de denegació de la informació sol·licitada dins del procediment general i comú, davant d'altres administracions i organismes.
- d) Es potencia la participació dels municipis i el seu dret a la informació, a través de la modificació dels Comitès Locals d'Informació i la seva representació en la Comissió Nacional de Transparència i Informació Nuclear. En concret, s'incrementa la representació municipal en els Comitès Locals així com les funcions d'aquets, modificant la regulació continguda en el RINR de 1999, encara que respectant la seva naturalesa jurídica i estructura.

Però la novetat més important d'aquesta iniciativa de l'AMAC és la proposta de creació d'una anomenada Comissió Nacional de Transparència Nuclear⁷⁶ com a instrument d'informació i participació de tots els sectors institucionals i socials afectats per la matèria, amb la naturalesa de una administració independent.

⁷⁵ En aquest sentit, es detalla l'àmbit d'aplicació de la Llei així com els drets i obligacions dels subjectes actius i passius de la informació. En especial i en quant a la legitimació, es preveia, no només l'abast general previst en la Llei 38/1995, sinó que es concretava que, en el cas de procediments d'autorització d'instal·lacions nuclears, ostentarien la condició d'interessats totes les persones, físiques o jurídiques, que residissin o tinguessin propietats dins de la zona delimitada pel Pla d'Emergència Exterior de cada instal·lació nuclear (tal com ho defineix la legislació nord-americana).

⁷⁶ Es recull, en aquest sentit i en línies generals, l'iniciativa legislativa presentada a l'Assemblea Nacional de França el juliol de 2001, tot i que adaptant la seva estructura i funcions a models ja existents en l'ordenament jurídic espanyol i, en especial procurant no envair cap de les competències atribuïdes al Consell de Seguretat Nuclear.

Aquesta Comissió es concep com un Ens de dret públic, independent i dotat de personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, seguint el referent d'altres models sectorials (Comissió Nacional de Mercat de Valors, Comissió Nacional de l'Energia, etc.), tot i que diferenciant-se d'aquests, no només per l'àmbit material de les seves competències, sinó per la seva simplificació orgànica que el converteix en un organisme econòmic i àgil.

Pel que fa a la seva composició, es proposava que la Comissió Nacional integrés adequadament i proporcionadament representació dels municipis afectats, de la Administració de l'Estat i les Comunitats Autònomes, del Consell de Seguretat Nuclear i del Consell de l'Estat, de les Associacions ambientalistes i sindicals, a més de dos personalitats independents de reconegut prestigi⁷⁷.

En definitiva, i de l'anàlisi comparatiu, no hi ha cap dubte que la creació del Comitè Assessor en la Llei del CSN s'ha inspirat en diversos aspectes en la regulació material que es feia d'aquesta Comissió Nacional.

c) La Mesa de Dialogo sobre la evolución de la Energía Nuclear en España.

El Ministeri d'Indústria i Energia en compliment d'una Resolució del Congrés dels Diputats de 20 de maig de 2005, va organitzar un fòrum de reflexió en matèria d'energia nuclear que va anomenar "*Mesa de Dialogo sobre la evolución de la Energía Nuclear en España*". Aquesta taula de diàleg va celebrar diverses sessions entre novembre de 2005 i maig de 2006 i van participar tots els sectors o agents interessats o afectats en matèria energia nuclear⁷⁸.

Es van establir cinc línies de debat i treball, i una d'aquestes feia referència als mecanismes de transparència, d'informació i participació. En aquest sentit, les conclusions o principis d'aquest fòrum, en l'àmbit de la transparència (elaborades el 15 de febrer de 2006), van tenir un important reflex en el que fou el text definitiu de la llei de reforma del CSN, essent les principals a destacar les següents:

⁷⁷ Es proposava també que la Presidència d'aquesta Comissió recaigués en una d'aquestes personalitats independents, per designació del Govern i prèvia comunicació al Congrés dels Diputats

⁷⁸ Aquests debats van tenir lloc coincidint, en part, amb el tràmit parlamentari de la Proposició de Llei de reforma del CSN, que va esdevenir finalment la Llei 33/2007, 7 de novembre.

a) *El creixent nivell de conscienciació de la societat al voltant de les qüestions mediambientals, que s'estén a diverses tecnologies i sectors, fa que els aspectes relacionats amb la informació i la participació del públic en la presa de decisions resultin cada vegada més rellevants, en línia amb el que estableix el Conveni d'Aarhus, ratificat per Espanya en desembre de 2004.*

b) *Els titulars de les instal·lacions nuclears i l'organisme regulador han transmetre als agents socials la informació rellevant sobre la seva operació, i en particular, en relació amb els incidents i esdeveniments anormals que poguessin tenir impacte sobre la salut de les persones o el medi ambient. La coordinació de la comunicació externa de cada organització, a fi d'evitar contradiccions, afavoreix la credibilitat.*

c) *La informació a la societat ha de ser transparent, objectiva i puntual. A més ha de ser intel·ligible, ja que només és útil si pot ser compresa i interpretada per l'audiència a la qual va dirigida, i mai s'ha de denegar per considerar que el públic no està capacitat per entendre determinats fets i circumstàncies.*

d) *La participació dels agents socials ha de considerar part integral del procés de presa de decisions en totes aquelles qüestions nuclears que siguin socialment sensibles, i ha d'iniciar-se el més aviat possible. Cal habilitar instruments que siguin coneguts des d'un principi per els agents socials i que hagin estat dissenyats específicament en funció del seu grau d'interès i afectació. Aquesta participació afavoreix la credibilitat de les institucions i l'acceptació social de les decisions preses.*

5.3 La integració del principi de transparència en la Llei de reforma del CSN de 2007

a) *Introducció: Els objectius generals de la Llei en matèria de transparència i informació.*

Ja s'ha dit anteriorment que l'objectiu principal de la Llei 33/2007, de reforma de la LCSN, era, precisament, la d'integrar en el sector nuclear el principi de transparència, que ja havia estat recollit a nivell general en la Llei 27/2006, de 18 de juliol.

En aquest sentit, en el preàmbul de la llei es realitza una declaració d'intencions i d'objectius prou clara i detallada: “és fonamental que les seves actuacions [del CSN] comptin amb la necessària credibilitat i confiança per part de la societat a la que té la

missió de protegir contra els efectes indesitjables de les radiacions ionitzants. Amb aquest objectiu, cal establir els mecanismes oportuns perquè el funcionament del Consell de Seguretat Nuclear es dugui a terme en les necessàries condicions de transparència que afavoreixin aquesta confiança. En línia amb el que estableix el conegut com a Conveni Aarhus, ratificat per Espanya el 15 de desembre de 2004 i en la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, en la qual es garanteix el dret dels ciutadans a l'accés a la informació, la participació de la societat en el funcionament d'aquest organisme i el dret a la interposició de recursos”

La incorporació d'aquest principi en l'àmbit competencial del Consell de Seguretat Nuclear respon, tal com diu el preàmbul de la llei de reforma, a la ratificació per part de l'Estat espanyol del Conveni d'Aarhus⁷⁹, com també d'una voluntat real de millorar la redibilitat social d'aquest organisme, tal i com es recollia en el ja finalitzat Pla Estratègic 2005-2010 d'aquest organisme.

Morales Plaza⁸⁰, resumeix l'abast de la reforma en matèria d'informació i participació: “*la nova llei, que (...) incorpora la Directiva europea, adapta i modernitza la legislació espanyola en aquesta matèria i incorpora una protecció que des de fa temps es venia reclamant, protecció que, sense cap mena de dubte, s'ha d'aplicar en matèria nuclear i que ofereix les garanties suficients i similars al nostre entorn jurídic”.*

El mateix autor ressalta la connexió que hi ha entre el principi de transparència i la legitimació social de les institucions reguladores nuclears en referència també a l'àmbit nuclear: “*finalment, queda senyalar que l'accés a la informació en la matèria que ens ocupa és una qüestió fonamental per a aconseguir la confiança dels interessats en les*

⁷⁹ L'aplicació del Conveni d'Aarhus en l'Estat espanyol es realitza mitjançant l'aprovació de la Llei 27/2006, de 28 de juliol, per la que es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria mediambiental, que incorpora en l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2003/4/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 28 de gener, relativa a l'accés a la informació mediambiental, i la Directiva 2003/35/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de maig, sobre la participació del públic en l'elaboració de determinats plans i programes relacionats amb el medi ambient.

⁸⁰MORALES PLAZA, A., *op. cit.*, p. 615.

*institucions, confiança que s'erigeix en condició clau per a un procés de decisions d'èxit social en qüestions relatives a l'ús de l'energia nuclear. El paper principal de les autoritats reguladores com a "garants" de la salut i la seguretat és fonamental, ja que per a ser eficaces portant a terme les missions encomanades, els reguladors necessiten no només ser independents, competents i fiables, sinó que haurien d'esforçar-se també per a aconseguir la confiança i guanyar la bona voluntat dels interessats i del públic en general"*⁸¹.

De conformitat amb l'estructura de la llei i de les seves finalitats recollides en el preàmbul de la mateixa, resulten, en l'àmbit que ens ocupa, tres grans trets fonamentals, que són:

- a) La regulació del dret d'accés a la informació del públic en l'àmbit nuclear
- b) La creació d'un Comitè Assessor Tècnic com a instrument de millora continua de les funcions del Consell en matèria de transparència i informació.
- c) La protecció dels *whistleblowers*⁸²

b) La regulació del dret d'accés a la informació i la participació ciutadana.

La llei de reforma afegeix un article 12 en la LCSN incorporant, amb caràcter general i ampli, el dret d'accés a la informació i participació ciutadana en matèria nuclear: "*el dret d'accés a la informació i participació del públic en relació a les competències del Consell referides a la seguretat nuclear i protecció radiològica, es regiran pel que preveu la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient*".

En l'article 14 de l'actual LCSN, addicionat també per la llei de reforma, es desenvolupen les obligacions del Consell i els correlatius drets dels ciutadans en matèria d'informació i participació en quatre grans direccions:

- a) la informació general sobre fets rellevants,

⁸¹ MORALES PLAZA, A., *op. cit.*, p. 616.

⁸² En aquests aspectes, el text aprovat finalment per la Llei presenta diferències molt significatives amb la regulació que es detallava en la Proposició de Llei, que es va presentar a tramitació parlamentària pel Grup Parlamentari Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Els Verds

- b) La informació sobre els acords del Consell,
- c) La participació en la potestat normativa del Consell,
- d) El foment de la informació singular en les àrees amb instal·lacions nuclears.⁸³

“Article 14

El Consell de Seguretat Nuclear haurà de facilitar l'accés a la informació i la participació del ciutadà i de la societat civil en el seu funcionament. A aquest efecte:

- 1. Informarà als ciutadans sobre tots els fets rellevants relacionats amb el funcionament de les instal·lacions nuclears i radioactives, especialment en tot allò que fa referència al seu funcionament segur, a l'impacte radiològic per a les persones i el medi ambient , als successos i incidents ocorreguts en les mateixes, així com de les mesures correctores implantades per evitar la reiteració dels successos. Per facilitar l'accés a aquesta informació, el Consell de Seguretat Nuclear farà ús de les tecnologies de la informació i la comunicació.*
- 2. Informar de tots els acords del Consell, amb clara exposició dels assumptes, els motius de l'acord i els resultats de les votacions que hi ha hagut.*
- 3. Sotmetrà a comentaris públics les instruccions i guies tècniques, durant la fase d'elaboració, fent ús extensiu del web corporatiu del Consell de Seguretat Nuclear per a facilitar l'accés dels ciutadans.*
- 4. Impulsarà i participarà en fòrums d'informació, en els entorns de les instal·lacions nuclears, en els quals es tractin aspectes relacionats amb el funcionament de les mateixes i especialment la preparació davant de situacions d'emergència i l'anàlisi dels successos ocorreguts.⁸⁴”*

⁸³ Morales Plaza, en *op. cit.*, p. 617, fa una breu referència al grau de compliment actual de les exigències de l'article 14 de la llei remetent-se al contingut de la pàgina web corporativa del CSN (www.csn.es)

⁸⁴ Les obligacions i actuacions previstes en aquest article 14 es reproduïen i amb quelcom més de concreció, a nivell reglamentari, en l'article 15 de l'Estatut del CSN aprovat per RD 1440/2010:

Article 15 . Publicitat d'actuació , informació a l'opinió pública i participació dels ciutadans .

1 . En compliment del que estableixen els articles 2.ñ) i 14 de la Llei 15/1980 , de 22 d'abril, el Consell de Seguretat Nuclear respectarà en la seva actuació el principi de transparència i informarà els ciutadans sobre tots els fets rellevants relacionats amb el funcionament de les instal·lacions nuclears i

Del text legal i del seu desenvolupament reglamentari es desprèn un compliment general dels principis del dret d'accés a la informació i a la participació, si bé amb un caràcter una mica massa general que pot portar alguns problemes en la seva aplicació pràctica⁸⁵.

radioactives , dins o fora de les mateixes , especialment en tot allò que fa referència al seu funcionament segur, a l'impacte radiològic per a les persones i el medi ambient, als successos i incidents ocorreguts en les mateixes, així com a les mesures correctores adoptades per evitar la seva reiteració. La informació es farà pública pel Consell de Seguretat Nuclear mitjançant qualsevol mitjà informàtic i telemàtic que assegurí la seva màxima difusió .

2 . Tanmateix, el Consell de Seguretat Nuclear, donarà publicitat als acords adoptats per aquest, amb exposició clara dels assumptes tractats, dels motius de l'acord i del resultat de la votació, a través de mitjans informàtics i telemàtics que assegurin la màxima difusió. Per la mateixa via, es donarà publicitat, entre altres actes, a les Instruccions i Guies de Seguretat aprovades pel Consell, les actes de les sessions del Ple i del Comitè Assessor, les actes d'inspecció, els convenis d'encàrrec formalitzats amb les comunitats autònomes i l'Informe anual al Parlament.

3 . La informació que es difongui pel Consell de Seguretat Nuclear es mantindrà actualitzada i serà traslladada a l'opinió pública després de resoldre sobre els aspectes confidencials que pugui presentar el seu contingut i respectant, si s'escau, el que disposa la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal.

4 . El que disposa aquest article no és aplicable quan concorri alguna de les causes legals de denegació de l'accés a la informació, d'acord amb la Llei 27 /2006, de 18 de juliol, que regula els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

5 . El Consell de Seguretat Nuclear prestarà especial atenció en la realització de les seves funcions a la consulta i participació de la societat civil i de tots els actors interessats en matèria de seguretat nuclear i protecció radiològica.

6 . D'acord amb el que estableix l'article 14.4 de la Llei 15/1980, de 22 d'abril, el Consell de Seguretat Nuclear impulsarà i participarà en els comitès d'Informació i en qualssevol altres fòrums d'informació constituïts o que es constitueixin en els entorns de les instal·lacions nuclears, promovent, a través dels mateixos, la difusió de la informació, en particular la relativa als successos ocorreguts, i la participació en la preparació davant de situacions d'emergència.

⁸⁵ La Proposició de Llei regulava aquesta matèria amb molt més detall i abast.

5.4 El Comitè Assessor per a la Informació i Participació Pública sobre Seguretat Nuclear i Protecció Radiològica.

En el preàmbul de la llei es fa referència també a la creació d'un Comitè Assessor de caràcter tècnic i especialitzat que pugui efectuar recomanacions al Consell amb la finalitat de millorar la transparència, l'accés a la informació i la participació pública en les matèries de la seva competència.

La creació del Comitè Assessor per a la Informació i Participació Pública es preveu en l'article 15 de la nova LCSN. Aquest precepte i el Capítol VII (articles 42 a 46) de l'Estatut del Consell de Seguretat Nuclear del 2010 regulen les seves funcions, composició, funcionament i règim d'acords⁸⁶.

La missió del Comitè Assessor, tal i com es recull en el punt primer de l'article 15 de la LCSN, és la *“d'emetre recomanacions sense caràcter vinculant al Consell per a la millora de la transparència, de l'accés a la informació i la participació pública en les matèries que són competència del CSN”*. Per tal de poder desenvolupar adequadament les seves tasques, el punt tres de l'article 15 faculta al Comitè Assessor per a demanar al Consell tota la informació i ajuda que consideri necessària per a la seva funció⁸⁷.

En el punt segons de l'article 15 LCSN s'estableix la composició d'aquest òrgan⁸⁸, on s'intenta reflectir la participació de tots els “*stakeholders*” del sector nuclear: Administracions territorials (Estat, autonòmica i local), empresarials, sindicals, i ambientals. A més, es nomenaran cinc experts de reconegut prestigi i als quals se'ls exigeix la condició d'independència.

⁸⁶ En la Proposició de Llei, aquest Comitè Assessor Tècnic es regulava amb molta més amplitud i competències, fins al punt que es configurava com un òrgan de supervisió del funcionament del CSN i alhora tenia un caràcter d'emissor de dictàmens cap al Ple del Consell en els aspectes més rellevants del funcionament d'aquest òrgan.

⁸⁷ En la Proposició de Llei s'autoritzava al Comitè Assessor també per poder reclamar aquesta informació directament del personal al servei del CSN.

⁸⁸ En la Proposició de Llei es deixava a la regulació de l'estatut del CSN la composició del Comitè, si bé els seus membres havien de ser únicament professionals independents de reconegut prestigi nomenats pel Govern i a proposta del Congrés i dels parlaments autonòmics. No es preveia cap representació de les administracions o dels sectors implicats en l'àmbit nuclear.

Els membres del Comitè Assessor són nomenats pel President del CSN de la forma següent:

- “a) Un representant a proposta del Ministeri d'Indústria , Turisme i Comerç.*
- b) Un representant a proposta del Ministeri de Sanitat i Consum.*
- c) Un representant a proposta del Ministeri de l'Interior.*
- d) Un representant a proposta del Ministeri de Medi Ambient.*
- e) Un representant a proposta del Ministeri d'Educació i Ciència.*
- f) Un representant a proposta de cadascuna de les comunitats autònomes que tinguin instal·lacions nuclears al seu territori o que hagin establert acords d'encàrrec amb el Consell de Seguretat Nuclear.*
- g) Un representant a proposta de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies i un representant a proposta de l'Associació de Municipis Afectats per Centrals Nuclears.*
- h) Dos representants a proposta de l'Associació Espanyola de la Indústria Elèctrica.*
- i) Un representant a proposta d'ENRESA i un altre d'ENUSA.*
- j) Un representant a proposta de cadascuna de les dues organitzacions sindicals de major implantació en l'Estat.*
- k) Un representant a proposta de cadascuna de les dues organitzacions no governamentals, l'objecte és la defensa del medi ambient i el desenvolupament sostenible de més implantació en l' Estat.*
- l) Cinc experts , nacionals o estrangers, que hauran de ser independents i de reconegut prestigi en l'àmbit científic, tècnic, econòmic o social, o en matèria d'informació i comunicació⁸⁹”.*

Pel que fa al període de permanència en el càrrec de membre del Comitè Assessor, l'article 43.4 de l'Estatut del CSN 2010 estableix que serà de 4 anys podent ser renovat per un termini idèntic sense limitació, excepte pel que fa als representants de les administracions públiques, la permanència dels quals com a membres del Comitè estarà

⁸⁹L'article 15.5 de la LCSN autoritza al Govern a modificar la composició del Comitè Assessor mitjançant Real Decret.

obligatòriament connectada i limitada a la permanència en el càrrec pel qual han estat nomenats⁹⁰

El l'article 15.4 LCSN remet a l'Estatut del CSN el règim d'acords i normes de funcionament del Comitè Assessor. L'estatut del 2010 regula aquest règim en els articles 44, 45 i 46. Amb caràcter general, i pel que no estigui previst en el propi Estatut, l'article 44 remet a les normes generals sobre el funcionament dels òrgans col·legiats previstes en la Llei 30/1992, de 26 de novembre. L'article 45 regula el règim de sessions, convocatòria i ordre del dia i el 46 el quòrum de constitució i d'adopció d'acords.

4.5 Altres aspectes de la reforma. El *Whistleblowing*.

No pot finalitzar-se aquest anàlisi de la llei de reforma del CSN sense efectuar una referència a una novetat significativa com és la incorporació a la regulació nuclear espanyola de la figura del *whistleblower* o informador.

Aquesta regulació prové del dret nuclear nord-americà⁹¹, on es va establir l'any 1978 mitjançant una modificació de la *Energy Reorganization Act* de 1974, si bé posteriorment s'ha anat incorporant també en les legislacions nuclears d'altres països.

L'objectiu d'aquesta regulació és establir una adequada protecció de tots aquells treballadors de les instal·lacions nuclears que informin d'irregularitats o deficiències en el seu funcionament i que afectin a la seva seguretat, alhora que estableix la correlativa obligació per a aquestes persones d'informar d'aquestes situacions.

La regulació d'aquesta nova figura⁹² es conté en l'article 13 de la llei 33/2007, on en el seu punt primer declara la obligació de denunciar les irregularitats en les instal·lacions nuclears per part dels treballadors davant de, en primer lloc, els titulars de les

⁹⁰ De forma coherent amb la composició que preveia, en la Proposició de Llei es fixava un mandat de sis anys prorrogable per un nou període més.

⁹¹ Aquesta figura, però, era molt antiga en el dret nord-americà si bé es va potenciar als anys setanta al incorporar-se en les grans lleis ambientals d'aquesta època.

⁹² Com recull Morales Plaza (*op. cit.*, p. 607), aquesta novetat que introdueix la llei de reforma del CSN ve motivada per “una evident desconfiança de l'organisme regulador cap als titulars de les instal·lacions nuclears i radioactives”.

instal·lacions, i en segon lloc i subsidiàriament, el CSN. Correlativament, en els punts dos i quatre d'aquest mateix article s'estableixen els principis generals de protecció dels treballadors que informin de deficiències o irregularitats.

Finalment, en el punt tercer d'aquest article es faculta per un desenvolupament reglamentari de l'exercici d'aquest dret/obligació, desenvolupament reglamentari que és incorporat al RINR on s'addiciona un nou article 8 bis pel Real Decret 35/2008, de 18 de gener.

Si bé algun autor ⁹³ considera innecessària la inclusió d'aquesta figura en la regulació nuclear per entendre que existeix suficient cobertura en la legislació laboral, el cert és que cal entendre-la com un pas endavant en l'exigència de seguretat en les activitats nuclears i que té l'aval de l'experiència internacional.

⁹³MORALES PLAZA, A., *op. cit.*, p. 612

6. Conclusions

El concepte d'administracions independents sorgeix als Estats Units per la voluntat de regular certs sectors sensibles sense el control directe de l'Administració. Aquest tipus d'administracions es caracteritzen per: la especialització, buscant una *expertise* i una neutralitat tècnica; i la independència, desvinculant aquest tipus d'agències independents del poder executiu, impossibilitant o limitant la remoció dels seus membres directius. Les agències independents típiques solen disposar, per la seva llei de creació (*Enabling Act*), de funcions reguladores, i també de caire normatiu, i, fins i tot, judicials.

L' "èxit" d'aquest model organitzatiu ha portat a la seva implantació en altres països, especialment a Europa (encara que amb certa controvèrsia), i fins i tot, i de forma amplia, en el Dret Comunitari.

A Espanya, aquest model es va introduir durant la transició política cap a la democràcia, gràcies a un context de necessitat de grans consensos, i a través, precisament, de la creació del Consell de Seguretat Nuclear. Ara bé, a Espanya, el model d'administracions independents no és exactament igual al model nord-americà, en tant que subsisteixen els poders de direcció del Govern ex article 97 CE. Precisament, aquesta reserva constitucional ha provocat una problemàtica doctrinal entorn de si es pot parlar o no en el nostre dret d'administracions independents. Tot i admetent diferències importants amb el seu model americà, la major part dels autors admeten que el concepte d'administració independent a Espanya encaixa amb l'esmentat article 97 CE, tota vegada que aquests organismes reuneixen una independència formal i material (amb limitacions) respecte al Govern i una neutralitat política o especialització tècnica. En definitiva, el model d'administracions independents a Espanya es podria definir com un model de descentralització funcional substancial.

El primer regulador nuclear es va crear als Estats Units, amb la *Atomic Energy Commission*, com administració independent, que tenia com a funcions promoure i desenvolupar l'energia nuclear per una banda, i per una altra regular l'ús d'aquesta energia per preservar la seguretat enfront als riscos d'aquesta.

Aquest caràcter híbrid de la AEC, amb la incompatibilitat manifesta entre aquestes dues funcions, va marcar la seva desaparició i la creació de la *Nuclear Regulatory Commission* amb unes funcions exclusivament de regulador nuclear, és a dir, relacionades amb garantir la seguretat pública en l'ús de l'energia nuclear a través del control de les instal·lacions i amb l'atorgament de les autoritzacions de les instal·lacions nuclears, per la qual cosa li foren atorgades les competències màximes d'una agència independent i que hem esmentat anteriorment.

Pel que fa al fet nuclear de la seva independència, la NRC es va constituir igualment com una agència independent sota el control de l'executiu i no del legislatiu, la qual cosa ha comportat que el nomenament dels seus membres es realitzi pel President, encara que amb el previ consentiment del Senat, que té la potestat de vetar-los.

En l'àmbit internacional, el model americà ha constituït el referent no només en els àmbits estatals, sinó també en els supraestatals. Però, en aquest últim nivell regulador (OIEA i UE) s'ha evolucionat cap al concepte d'*independència efectiva*. Aquest concepte parteix de la necessitat de que els estats comptin amb un organisme regulador que, si bé no cal que estigui completament separat de l'estructura governamental, ha de poder prendre les seves decisions de forma autònoma sobre la regulació i el control de les instal·lacions nuclears i les seves activitats, així com poder realitzar les seves funcions sense pressions o limitacions, ni de la autoritat governamental ni dels titulars de les instal·lacions.

A l'Estat espanyol, l'experiència del regulador nuclear es va iniciar als anys cinquanta amb la creació de la Junta d'Energia Nuclear com una entitat de dret públic i amb la màxima autonomia possible. Amb l'aprovació de la Llei d'Energia Nuclear del 1964, es va sumar la funció de supervisió i control de l'energia nuclear a la funció que ja tenia la JEN de promoció i desenvolupament d'aquesta energia, en plena consonància, i mimetisme, amb les funcions de la, llavors homònima seva americana, AEC.

Com va passar als EUA, l'evolució política i social va comportar la crisi d'aquestes funcions híbrides de la JEN, i seva total transformació en la creació del Consell de Seguretat Nuclear el 1980. També, en aquest procés de creació del Consell, el referent política va ser la nova agència americana, la NRC, si bé, van triomfar finalment les posicions intermèdies a l'entorn de la estructura i funcions del CSN. En tot cas, el debat polític es va centrar, sobretot, en el seu grau d'independència del nou organisme, i va

millorar el projecte de llei inicial en tres aspectes: elevant la categoria institucional del CSN, augmentant les garanties de la seva independència, i finalment ampliant les seves competències.

Fent incís en la independència del CSN, aquesta es basa en l'exigència de que sigui impossible cessar dels seus càrrecs als membres del Consell, que són designats entre persones de reconeguda solvència, excepte supòsits taxats i preestablerts per la llei (i, encara que en un segon terme, en el fet de que el seu mandat és superior al mandat del poder legislatiu). És a dir, la principal garantia de la independència del CSN rau en les estrictes condicions de nomenament i cessament del President i dels Consellers, que en la seva redacció anterior a la reforma del 2007 s'atribuïa aquest nomenament al govern amb una certa capacitat de veto del Congrés dels Diputats.

Pel que fa a les competències d'aquest organisme, se li atribueix en general la competència en matèria de seguretat nuclear i protecció radiològica. I per desenvolupar-la, té atribuïdes les següents competències: decisòries, que són totes aquelles que permeten al CSN adoptar acords de caràcter vinculant; d'assessorament, que són aquelles que suposa el subministrament d'informació o la formulació de propostes en matèria nuclear a altres ens públics; i, finalment, altres competències menors o residuals.

Per tal de que el Consell pugui exercir aquestes funcions amb plena independència, el CSN ha exercit una certa potestat normativa o reglamentaria. Aquesta potestat possibilita poder dictar normes amb un contingut tècnic totalment vinculants per als subjectes o entitats a les que van dirigides, en l'àmbit material de la seguretat nuclear i protecció radiològica.

La manca de reconeixement legal d'aquesta potestat havia generat molts dubtes sobre la seva eficàcia jurídica ja que, segons la doctrina del TC, aquesta *delegació normativa* només és possible si existeix una habilitació legal expressa, la qual s'ha assolit a través de les reformes de la llei del CSN de 1999, i més recentment, de 2007.

La reforma de la LCSN de l'any 2007 tenia també com un objectiu reforçar la independència del CSN. En aquest sentit, va atorgar una major intervenció al legislatiu en el nomenament dels consellers, requerint la prèvia compareixença d'aquests davant del Congrés i reforçant el dret a veto que ja tenia el poder legislatiu; com també en el

cessament dels consellers, atorgant al Congrés una iniciativa per requerir al govern el seu cessament. Finalment, la reforma limitava els mandats dels consellers a un màxim de dos períodes de 6 anys.

Principalment, i tot i la gran diferencia amb la Proposició de Llei presentada al Congrés, la reforma es va voler centrar en la introducció del principi de transparència en el funcionament del CSN, fet que es tingué el seu origen en la ratificació per part de l'Estat espanyol del Conveni d'Aarhus, així com també a una voluntat real de millorar la credibilitat social d'aquest organisme, ja prevista en el seu Pla Estratègic 2005-2010.

Aquesta finalitat es volia aconseguir mitjançant tres direccions:

- a) La regulació del dret d'accés a la informació en l'àmbit nuclear.
- b) La creació d'un Comitè Assessor Tècnic com a instrument de millora continua de les funcions del Consell en matèria de transparència i informació.
- c) La protecció dels *whistleblowers* o informadors/denunciants.

El dret d'accés a la informació s'ha concretat a la llei atorgant als ciutadans un dret d'àmplia informació sobre els fets rellevants i sobre els acords del Consell, i permetent, alhora una participació pública en la potestat normativa del propi Consell.

Amb la finalitat d'establir un procés de millora continua i de garantia en l'àmbit de la transparència del CSN, la reforma del 2007 va preveure, de forma un tant innovadora, la creació d'un Comitè Assessor de caràcter tècnic i especialitzat, i amb una certa independència respecta al propi Consell, que té com a missió emetre recomanacions al consell en l'àmbit de la transparència, l'accés a la informació i la participació pública en les matèries de la seva competència.

7. Bibliografia.

(per tipus de fonts i ordre alfabètic)

Llibres

AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, J.M., “*Derecho Nuclear*”. Editorial Comares (1999).

BACON-DASSAULT, M., “*Independence of Nuclear regulators in the Aftermath of Fukushima Daiichi Nuclear Accident: a Comparative Approach*”. OIEA (2013).

BARCELÓ BARCELÓ, A., “*Instalaciones nucleares: autorización y conflicto*”. Ariel Derecho (2002).

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., “*Administraciones independientes*”. Editorial Tecnos (1994).

CARO, R., “*Historia Nuclear de España*”. Sociedad Nuclear Española (1995).

FERNÁNDEZ ROJAS, G., “*Administración por agencias independientes en los Estados Unidos de América*”. Revista Universitas núm. 106, Universidad Javeriana (Bogotá, 2003).

LÓPEZ RAMÓN, F., “*El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de administración independiente*”. Revista de Administración Pública núm. 126. Editorial CEPC.

MALSCH, M. G. “*Nuclear Regulatory independence in the United States*” a [\[http://www.nrdc.cn/phpcms/userfiles/download/201107/08/10.Nuclear%20Regulatory%20Independence%20in%20the%20United%20States%20\(Martin%20G.%20Malsch\).pdf\]](http://www.nrdc.cn/phpcms/userfiles/download/201107/08/10.Nuclear%20Regulatory%20Independence%20in%20the%20United%20States%20(Martin%20G.%20Malsch).pdf)

MORALES PLAZA, A. “*La regulación nuclear globalizada*”. Editorial La Ley (2009).

MORENO MOLINA, A.M., “*La Administración por agencias en Estados Unidos de América*”. Universidad Carlos III/ Boletín del Estado (1995).

MORENO MOLINA, A.M., “*Los modelos de administración por agencias en el derecho comparado. Especial referencia a los Estados Unidos*”. Revista Foro núm. 21, abril 2009.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P., “*La nueva Comisión Nacional del Mercado y la Competencia: naturaleza, régimen jurídico e independencia*”. Revista General de

Derecho Administrativo núm. 34. Editorial Iustel (2013).
[<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502420>]

PAREJO ALFONSO, L., “*La potestad normativa de las llamadas Administraciones Independientes; apuntes para un estudio del fenómeno*”, a PEREZ MORENO, A. (Coord.) “*La Administración Instrumental. Libro Homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo (Vol. 1)*”. Editorial Civitas (1994).

RETORTILLO Y BAQUER, M., a “*Energía nuclear y derecho. Problemas jurídico-administrativos*”, CEC (1964).

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “*El marco jurídico actual de la Energía Nuclear en España*” a DOMÈNECH PASCUAL, G. (Coord.) “*El futuro de la energía nuclear en España. Perspectivas (no sólo) jurídicas*”. Editorial Tirant lo Blanch.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. “*La Transparencia en los procedimientos administrativos relativos a las instalaciones nucleares*” a BLASCO ESTEVE, A. (Coord.) “*El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público*”. Ediciones INAP (2012).

SALVADOR MARTÍNEZ, M., “*Autoridades independientes*”. Editorial Ariel (2002).

SANTOS LASURTERGUI, J. “*Problema jurídicos de la energía nuclear. (II) Legislación*”. Publicaciones de la JEN. 1964.

TRONCOSO REIGADA, A., “*Las agencias de protección de datos como administración independiente*” a PAUNER CHULVI, C. i TOMÁS MALLÉN, B. (coord.) “*Las administraciones independientes*”. Editorial Tirant lo Blanch (2009).

CSN, Pla Estratègic 2005-2010.

OEIA, “*Convention in Nuclear Safety*”, 1994.

OIEA, “*Fundamental Safety Principles*”, 2006.



El Consell de Seguretat Nuclear: Independència i Transparència by [Barceló Penas, Adolf](#) is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional License](#).

Puede hallar permisos más allá de los concedidos con esta licencia en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ca>