

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, Juan Manuel:
Derecho Nuclear, Ed. Comares, Granada, 1999, 803 págs.

Cualquier recensión que realicemos de este libro no puede por menos que ser incompleta, no sólo por lo voluminoso del mismo, sino por la importancia de todo su contenido para un sector tan desconocido como el nuclear.

El libro se inicia con un Prólogo realizado por el profesor SÁNCHEZ BLANCO, que deja expuesto de forma clara la importante aportación que su autor realiza al Derecho Administrativo, desde el momento en que consigue realizar un verdadero Tratado del Derecho Nuclear sin contar con estudios previos en la materia, sirviéndose únicamente del dato fáctico y su integración en lo jurídico.

El estudio del Derecho Nuclear se aborda, con una sistematización impecable, en siete capítulos en los que se analiza no sólo el Derecho interno, sino también el Derecho internacional y comparado en la materia, y donde, junto a la exposición jurídica, aparecen indefectiblemente unidos un gran número de términos propios de ámbitos tecnológicos y médicos relacionados con las actividades nucleares. La fundamental aportación de estos capítulos reside en ser no sólo fuente informativa sobre la normativa reguladora de la materia sino, sobre todo, una continua reflexión y aportación de soluciones a los abundantes problemas que esta normativa, dispersa e incoherente, plantea.

Con este marco se inicia el *Capítulo 1.º*, dedicado a *aspectos introductorios del Derecho Nuclear*, donde se define el mismo como una disciplina informativa

de carácter singular que regula las actividades relacionadas con la energía nuclear y las radiaciones ionizantes, para a continuación analizar su evolución histórica. En ésta se distinguen tres fases a nivel internacional y cómo influyen cada una de ellas en el Derecho Nuclear nacional. Así, la primera fase (desde 1939-1953) se caracteriza por el secreto absoluto de los principales Estados nucleares (EE.UU., URSS, Gran Bretaña...) respecto a los conocimientos científicos sobre energía nuclear y la utilización militar de dichos conocimientos. La segunda fase (desde 1953-1979) supuso la apertura de esos conocimientos en materia nuclear a todos los Estados para su utilización con fines pacíficos, y la firma de Tratados de no proliferación. Es en esta fase cuando aparece en España la regulación, todavía vigente, sobre la energía nuclear (Ley de Energía Nuclear de 29 de abril de 1964), que trata de fomentar las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear. La tercera fase se inicia en 1969, caracterizada por la preocupación por la seguridad nuclear y la protección radiológica, la planificación energética y nuevo control de las potencias nucleares sobre ciertos conocimientos científicos en la materia ante la efectiva proliferación que, de hecho, se estaba produciendo. En esta tercera fase, y en esa preocupación por la seguridad nuclear, se crea en España el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) por Ley de 1980.

Se termina este Capítulo analizando las principales características del Derecho Nuclear: la dualidad de usos de la energía nuclear (pacíficos y militares), la tensión desarrollo nuclear-seguridad nuclear, fuerte intervencionismo público

en el sector dados los intereses a los que afecta (económicos, medioambientales, militares...) o su internacionalidad.

El *Capítulo 2.º* analiza el *régimen jurídico de las actividades nucleares*, las cuales las divide en dos grandes grupos: las que se derivan del uso de la energía nuclear, el llamado «ciclo del combustible nuclear», y las actividades que guardan relación con la utilización de las radiaciones ionizantes que se utilizan en medicina, farmacia, alimentación, etc. Este régimen jurídico contenido en la Ley de Energía Nuclear de 1964 y en el Reglamento de Instalaciones Nucleares y Radiactivas de 1972, se caracteriza porque si bien todas estas actividades están regidas por la libertad de empresa, sin embargo, de hecho, existe una reserva al sector público de estas actividades, aunque sin respetar la reserva de ley que exige el artículo 128.2 de la Constitución española.

Respecto al régimen jurídico del «ciclo del combustible nuclear», o sea, del conjunto de operaciones necesarias para la fabricación del combustible necesario para ser utilizado en un proceso de fisión nuclear, así como el tratamiento y destino de dicho combustible una vez gastado, se analizan tres fases: *una primera fase* que se refiere a las actividades dirigidas a la fabricación de combustibles nucleares (extracción de minerales, concentración del uranio, enriquecimiento del uranio, fabricación de elementos combustibles), que se caracteriza porque a través de las funciones otorgadas a una empresa pública, la Empresa Nacional de Uranio (UNESA), se ha producido un monopolio público de dichas actividades sin la suficiente cobertura legal que exige el artículo 128.2 CE; *una segunda fase*, que el autor denomina *fase intermedia*, relativa a la utilización de combustibles nucleares en reactores nucleares para la producción de energía eléctrica, y en reactores de investigación, donde rige, efectivamente, la libertad de empresa aunque sujeta a autorización. Se realiza al respecto un análisis de la planificación administrativa energética nuclear y una dura y acertada crítica por lo incorrecta de la misma, que va a obligar al ciudadano a ver engrosar su tarifa eléctrica

hasta el 2019 por el pago de los costes de la llamada «moratoria nuclear» (paralización de la construcción de cinco centrales nucleares previamente autorizadas); *una tercera fase* relativa a las actividades de tratamiento del combustible irradiado, dirigidas a determinar el destino de este material tan sumamente contaminante. Dicho destino puede ser la reelaboración, postura no prevista en la normativa española, o el almacenamiento.

Por su parte, el régimen jurídico de las radiaciones ionizantes se caracteriza por la búsqueda de un adecuado equilibrio entre la libre utilización, almacenamiento y comercialización de las radiaciones ionizantes y el control administrativo. Destaca el autor que ciertas actividades relacionadas con las radiaciones ionizantes han sido prohibidas (v.gr., pararrayos radiactivos) o tienen un régimen peculiar (v.gr., aparatos de rayos X).

Dentro del régimen jurídico de las actividades nucleares se hace especial objeto de consideración al transporte de materiales radiactivos, realizándose una exhaustiva exposición de la regulación internacional, comunitaria e interna sobre el transporte de mercancías peligrosas, entre ellas las nucleares. Así, su régimen jurídico a nivel interno se caracteriza fundamentalmente por el control administrativo vía autorización.

Termina este Capítulo estudiando los residuos radiactivos (sustancias sólidas, líquidas o gaseosas inútiles que emiten radiaciones ionizantes) generados por las actividades nucleares, así como el cierre y clausura de este tipo de actividades. Respecto al primero, se destaca por el autor que hoy día las actividades dirigidas a la gestión de los residuos radiactivos son las que mayores problemas plantean, sobre todo los residuos procedentes del combustible nuclear gastado; dado el alto poder radiactivo y lo prolongado de sus efectos, todavía no existe una solución tecnológica sobre lo que hacer con ellos.

En la gestión de los residuos radiactivos se observa, como en la primera fase del ciclo nuclear, que si bien en la normativa se concibe como abierta a la libre empresa, lo cierto es que en la prác-

tica se ha creado la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos (ENRESA), de capital totalmente público, que es la encargada de gestionar y almacenar definitivamente los residuos, con lo que al ser la única empresa autorizada para realizar esta actividad se produce *de facto* una reserva de recursos o servicios al sector público sin respetar la reserva de ley que exige el artículo 128.2 CE. Al respecto de dicha gestión se analiza el sistema de financiación de la misma, las compensaciones a los municipios que se vean afectados por instalaciones de residuos radiactivos y, fundamentalmente, las carencias normativas de la regulación de la gestión de dichos residuos.

Por lo que respecta al cierre y clausura de las actividades nucleares, salvo su sujeción a autorización administrativa, la regulación de su régimen jurídico es nula. En cualquier caso, la clausura de las instalaciones se deja en manos de ENRESA, así como de ENUSA respecto a sus instalaciones, y se repercuten los gastos vía tarifa eléctrica. Una vez más se observa, como expresa el autor, una política de privatización de beneficios y socialización de gastos.

El *Capítulo 3.º*, dedicado a la *distribución de competencias sobre actividades nucleares*, supone un pormenorizado análisis de las competencias comunitarias, estatales, autonómicas y locales sobre este tipo de actividades. El análisis de esta distribución de competencias que se deduce del bloque de constitucionalidad sirve para constatar que no viene siendo respetado en la práctica.

Al tratar de determinar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de actividades nucleares, dado que esta materia no constituye como tal título de distribución de competencias, analiza el autor los títulos competenciales que mayor proyección presentan sobre el sector (energía, industria, minas, seguridad e higiene en el trabajo, sanidad, seguridad pública, protección del medio ambiente, responsabilidad por daños...), deduciendo de los mismos que en la mayoría de ellos la competencia es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas o, siendo exclusiva de las Comunidades Autónomas (v.gr., Industria), el

Estado puede incidir en esta materia por medio de otros títulos (v.gr., industrias energéticas, armamentista, explosivos, comercio exterior...). Pero el análisis no se queda en la mera determinación de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que se detallan todas las actividades o materias relacionadas con las actividades nucleares que debe regular el primero o las segundas.

Por lo que respecta a las competencias de la Unión Europea sobre actividades nucleares, las mismas vienen reconocidas a través del Tratado de Roma, por el que se crea la Comunidad Europea de la Energía Atómica, surgiendo el EURATOM, con la finalidad de propulsar la investigación y el desarrollo nuclear, fines que se han ido tornando hacia el control de estas actividades (protección radiológica, ambiental, seguridad nuclear y control de no proliferación de materiales).

Aunque con competencias mucho más limitadas, las Corporaciones Locales también inciden en las actividades nucleares vía licencia de apertura de actividades, o realizando cierta participación en algunas actividades nucleares que les permite la normativa en la materia.

Las potestades de policía que la Administración ejerce sobre las actividades nucleares son tratadas en el *Capítulo 4.º*, donde se analiza detalladamente la potestad autorizatoria, de control y vigilancia y sancionadora aplicable al sector.

Por lo que respecta a la *potestad autorizatoria*, el ámbito de las actividades nucleares se encuentra fuertemente intervenido por la Administración, que ejerce un importante papel de control respecto a esas actividades a través de la gran variedad de autorizaciones a que se sujeta este sector de actividad —autorización para la puesta en funcionamiento de instalaciones nucleares y radiactivas, que puede abarcar desde una sola autorización de puesta en marcha hasta tres autorizaciones: la de emplazamiento, la de construcción y la de puesta en marcha, dependiendo de la menor o mayor peligrosidad de la instalación; la autorización para la puesta en marcha de instalaciones de radiodiagnóstico médico; autorizaciones a otorgar durante el funcionamiento de las

instalaciones nucleares o radiactivas y de las de radiodiagnóstico médico; autorizaciones relacionadas con el uso de radiofármacos; autorizaciones que precisa el personal de las instalaciones nucleares y radiactivas (licencia de operador, licencia de supervisor, o título de jefe del servicio); autorizaciones para el transporte de materiales radiactivos; autorizaciones para la importación y exportación de dichos materiales; autorizaciones derivadas de la protección física de los materiales nucleares; autorización para la fabricación de equipos para fines radiactivos; y autorizaciones a entidades competentes en el ámbito de protección radiológica—. Régimen de autorizaciones no unificado en cuanto al órgano competente para otorgar las mismas, en lógica correspondencia con la multitud de entes públicos con competencias en la materia.

En cuanto *al control y vigilancia* de las actividades nucleares, el organismo encargado es el Consejo de Seguridad Nuclear, lo cual es criticable en la medida en que ciertas actividades deberían ser las Comunidades Autónomas las que las supervisarán por mor de la distribución de competencias que se deduce del bloque de la constitucionalidad. Hay que tener en cuenta que el control de las actividades nucleares no se limita a garantizar la seguridad nuclear o la protección radiológica, sino que, también, se dirige a evitar la proliferación; para ello estas actividades se someten a un control sobre la seguridad de las instalaciones desde el punto de vista de la protección física del material, así como a la técnica internacional de las salvaguardas (capacidad de un Estado u organismo internacional de supervisar las actividades nucleares de otro Estado).

Como corolario de los instrumentos de disciplina sobre las actividades nucleares, la Administración puede ejercer la *potestad sancionadora* respecto de las conductas que vulneren la normativa vigente. Se propone por el autor el sustituir la sanción por otros instrumentos que incentiven al cumplimiento de la normativa. Es objeto de análisis el marco regulador; los tipos de infracciones y sanciones, el órgano competente para sancionar; la aplicación del principio de

non bis in idem y de la prevalencia del Derecho Penal.

El *Capítulo 5.º* se dedica a la regulación de *la seguridad nuclear y la protección radiológica*. La seguridad nuclear tiende a garantizar el funcionamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas con el menor riesgo posible. Sin perjuicio de ciertas medidas de seguridad previstas para ámbitos concretos de este tipo de actividades, destacan por su importancia las Guías de Seguridad del CSN y las Guías de Seguridad del Organismo Internacional de la Energía Atómica, cuya labor se ha plasmado en la Convención de Seguridad Nuclear. Por su parte, la protección radiológica, o sea, las medidas que deben tomarse para proteger a las personas y al medio ambiente de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes, ha sido objeto de una importante regulación a nivel interno, comunitario e internacional. La protección radiológica se apoya en los principios de justificación, optimización y limitación de dosis. Las medidas de protección radiológica van dirigidas tanto:

— Sobre las personas, en cuyo caso las medidas dependen del colectivo a que nos refiramos: trabajadores profesionalmente expuestos, pacientes sometidos a tratamientos médicos con radiaciones ionizantes o miembros del público en general.

— Como sobre el medio ambiente; varios documentos internacionales, así como el Derecho interno, hacen objeto de consideración la protección del medio ambiente de radiaciones ionizantes. Materia en la que el CSN viene realizando un importante control.

Claro que la seguridad nuclear y la protección radiológica no impiden que puedan producirse accidentes y emergencias nucleares, en cuyo caso se prevé la adopción de ciertas «intervenciones», que se realizan a través: del Plan de Emergencia Interior, el Plan de Emergencia Exterior, el Plan Básico de Emergencia Nuclear y los servicios de asistencia a irradiados y contaminados. Pero dados los posibles efectos transfronterizos de accidentes nucleares, la comunidad internacional ha elaborado dos Convenios sobre la materia

de protección radiológica: el Convenio de pronta notificación de accidentes nucleares y la Convención de asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica.

Por la importancia que en la materia de seguridad nuclear y protección radiológica ostenta a nivel interno el Consejo de Seguridad Nuclear, el mismo es objeto de análisis en el *Capítulo 6.º*. Tras un análisis de los antecedentes de este organismo, analiza el autor del libro su creación por Ley 15/80, de 22 de abril, con la finalidad de independizar al órgano de control sobre las actividades nucleares de los órganos encargados de su fomento y desarrollo. El fundamento de su creación va a caracterizar su naturaleza jurídica como la de una Administración independiente, sujeta al control de las Cortes Generales y a la que le es plenamente aplicable el Derecho Administrativo. El amplio elenco de competencias que ostenta muestra la importancia de este organismo, competencias dirigidas hacia el control e inspección de la seguridad nuclear y la protección radiológica, aunque también goza de competencia autorizatoria y de la discutida potestad reglamentaria. Su estructura orgánica, de marcado funcionamiento colegiado, y su régimen presupuestario, en el que destaca su principal fuente de ingresos, las tasas por los servicios prestados, sirven para concluir con el pormenorizado análisis que el autor realiza de esta categoría doctrinal que es la Administración independiente.

Este magnífico trabajo tiene una de sus más importantes expresiones en el *Capítulo 7.º*, dedicado a la *reparación de los daños nucleares*, donde se analiza el peculiar y específico sistema de reparación de daños causados por actividades nucleares, el cual ha sido objeto de regulación internacional y nacional.

La peculiaridad de este régimen de reparación de daños estriba en la *limitación de la responsabilidad del explotador de la actividad* como vía para potenciar la inversión privada en este tipo de actividades, dado que la cuantía de los posibles daños producidos por este tipo de actividades haría imposible que las compañías aseguradoras aceptasen garantizar el pago de las posibles indemni-

zaciones. Se señalan como características de este régimen especial de responsabilidad nuclear: la limitación de la responsabilidad para el titular de la actividad, tanto en cuantía como temporalmente; el exceso de los daños no cubiertos por el responsable de la actividad los cubre el Estado, aunque con ciertos límites; así como la obligación de garantizar la responsabilidad; y ello junto a elementos propios de la responsabilidad patrimonial: su carácter objetivo y necesidad de que exista una relación de causalidad entre el daño producido y la actividad que lo provoca. Se termina el Capítulo con un análisis de los procedimientos a seguir para exigir este tipo de responsabilidad especial, tanto al titular de la actividad como, en el exceso, al Estado, así como con una dura crítica tanto a la limitación de responsabilidad del titular de la actividad, lo que supone privatizar beneficios y socializar costes, como a la falta de regulación normativa de la reparación de los daños transfronterizos.

Termina el libro con una *Recapitulación* de la que cabe destacar, como conclusión final, la imposibilidad de seguir sustentando el régimen jurídico de las actividades nucleares en una desfasada normativa interna en la materia, reclamándose, en consecuencia, una nueva reglamentación.

En resumidas cuentas, nos encontramos ante un libro que ha conseguido plasmar el actual régimen jurídico de las actividades nucleares dándole una visión de futuro, no ajena de crítica, mediante las continuas propuestas de reforma y homogeneización de su regulación que podrán ser tenidas en cuenta por el legislador si, por fin, se decide a realizar una regulación uniforme y coherente de esta materia. En definitiva, un tratamiento de las actividades nucleares que refleja que sólo tienen cabida en nuestra sociedad actual si su utilización se ciñe a la consecución del progreso, se sujeta a importantes controles y, a la postre, se prevé un sistema de responsabilidad más justo para los posibles afectados por los «tremendos» daños que esta actividad industrial puede generar.

Isabel GONZÁLEZ RÍOS