

# Participación pública en la gestión de residuos radiactivos. El emplazamiento del ATC

Jordi Prades  
Juan Luis Gonzalo

Universitat Rovira i Virgili. Grupo de Investigación en Comunicación ASTERISC  
jordi.prades@urv.cat; juanluis.gonzalo@urv.cat

Aitana de la Varga

Universitat Rovira i Virgili. Centro de Estudios de Derecho Ambiental (CEDAT)  
itana.delavarga@urv.cat

Jordi Farré

Universitat Rovira i Virgili. Grupo de Investigación en Comunicación ASTERISC  
jordi.farre@urv.cat



Recibido: 12-11-2014  
Aceptado: 01-09-2015

## Resumen

El significado de la participación pública en el conflicto ambiental va más allá de su contenido normativo. La participación, entendida como proceso de comunicación, no es solo una herramienta de mediación en los conflictos ambientales, sino que también es constitutiva en la definición de los actores del conflicto y de los significados que estos otorgan a la participación misma y al riesgo.

Este artículo analiza el conflicto generado en España en torno al proyecto de almacén temporal centralizado (ATC) de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de alta actividad, además de su centro tecnológico asociado (CTA), para comprobar en qué medida diversos actores y el público en general participaron en el proceso de selección del emplazamiento, así como hasta qué punto podrán participar en el procedimiento de autorización del ATC y en la gestión de los residuos radiactivos.

El análisis cualitativo muestra que las diferencias de encaje entre las dimensiones socio-política, administrativa y judicial del caso, así como las diversas interpretaciones que los actores del conflicto otorgan a la participación pública, dificultaron el ejercicio de esta.

Se concluye que la participación pública en materia nuclear debería regularse específicamente y que los comités de información pueden ser eficaces para incorporar al público en los procesos participativos, aunque la lógica institucional limita la incorporación de nuevas voces a dichos procesos. Pese a los esfuerzos por evolucionar de una visión técnica y jerárquica a una aproximación sociocientífica, parece que las dificultades en la gestión democrática de los residuos radiactivos van a continuar.

**Palabras clave:** comunicación del riesgo; conflicto ambiental; residuos radiactivos; participación social.

**Abstract.** *Public participation in radioactive waste management: Location of centralized temporary storage facilities*

---

Meanings of public participation in environmental conflicts surpass legislation and go beyond the normative. Participation as a communication process is not only a useful tool in environmental conflict-solving, but also a key component in order to define actors and meanings about scientific and technological risks.

This article analyzes the conflict arising in Spain around the ATC project for the centralized temporary storage of spent nuclear fuel (SF) and high level radioactive waste (HLW) and its associated technology center. The aim is to determine to what extent various actors and the general public participated in the site selection process, and to what extent they can participate in the authorization procedure of the ATC and in the management of radioactive waste.

Qualitative analysis shows that the different interpretations of public participation by the stakeholders involved in the conflict, as well as the differences between the socio-political, administrative and legal dimensions of the case, make public participation difficult.

We conclude that public participation in the nuclear field should be specifically regulated and information committees may be effective in engaging the public in participation processes, but that the institutional logic limits the incorporation of new voices in those processes. Despite efforts to evolve from a technical and hierarchical approach to a social scientific view, it appears that the difficulties in the democratic management of radioactive waste will remain.

**Keywords:** risk communication; environmental conflict; radioactive waste; social participation.

---

### Sumario

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| 1. Los múltiples significados de la participación pública | 3. Discusión               |
| 2. Caso de estudio  | 4. Conclusiones            |
|   | Referencias bibliográficas |

## 1. Los múltiples significados de la participación pública

En primer lugar, se revisan diferentes significados de la participación pública para identificar, por una parte, los criterios operativos de esta (objetivos, participación temprana, naturaleza y representatividad de los participantes y poder de influencia) y, por otra parte, los mecanismos de empoderamiento ciudadano en los procesos participativos (voluntarismo, veto, beneficios y colaboración).

En este trabajo, nos interesa comprobar en qué medida participaron diversos actores y el público en general en el proceso de selección del emplazamiento ATC, así como hasta qué punto podrán participar tanto en el procedimiento de autorización de dicha instalación como en la elaboración de futuros planes, programas o disposiciones sobre los residuos radiactivos. También interesa observar los distintos significados que tiene la participación pública para los actores en conflicto.

### 1.1. Conceptos operativos y empoderamiento

La participación ciudadana en la resolución de conflictos y en la toma de decisiones políticas forma parte sustancial de la propia democracia. A pesar de todo, nos encontramos con un concepto difícil de definir, debido a la amplitud de procesos, prácticas y formas de operativizarlo a las que hace referencia. Se trata de un concepto que ha evolucionado en el tiempo y que se encuentra en replanteamiento y discusión permanentes.

Un primer marco para el debate lo delimitan las diferencias entre las democracias deliberativa y representativa. La democracia deliberativa reclama más participación directa del público en los asuntos políticos, mientras que la representativa considera que la participación del público ya se gestiona a través de los partidos políticos, los sindicatos u otros grupos de presión. Arnstein (1969) representaba los diferentes estadios de participación mediante sus «escalones de la participación pública»:

Esta tabla ejemplifica las diferencias entre los niveles y las formas de entender la participación, que se mueve, además, entre conceptos como *consulta*, *consenso* o *diálogo*, que son ambiguos, complejos y de límites difusos, lo que amplía la dificultad de conseguir definiciones únicas y claras<sup>1</sup>.

Más allá de los planteamientos sobre la implicación de la ciudadanía en la política, en general, el debate sobre la participación pública en la toma de decisiones es central en las discusiones sobre las políticas relacionadas con la ciencia y la tecnología, especialmente en contextos de riesgo para la salud y el medio ambiente. En la planificación y regulación de áreas tan diferentes como las tecnologías complejas —por ejemplo, la nanotecnología (Powell, 2008) o la biotecnología (Mei-Fang, 2015)—, las políticas energéticas (Stagl, 2006), la gestión de la salud (Abelson et al., 2003) y la protección ambiental (Few et al., 2007), se reconoce cada vez más la necesidad de generar espacios abiertos de participación o deliberación que incluyan a públicos muy diversos.

**Tabla 1.** Los escalones de la participación pública

Niveles de poder ciudadano	Control ciudadano
	Poder delegado
	Asociación
Participación de «fachada»	Apaciguar
	Consulta
	Información
No participación	Terapia
	Manipulación

Fuente: Arnstein (1969: 217).

1. [http://www.iap2canada.ca/Resources/Documents/0702-Foundations-Spectrum-MW-rev2%20\(1\).pdf](http://www.iap2canada.ca/Resources/Documents/0702-Foundations-Spectrum-MW-rev2%20(1).pdf)

La Agencia Europea del Medio Ambiente (2013) demuestra, a través de sus *Late lessons from early warnings*, la complejidad de aplicar correctamente ya no solo la ciencia y el conocimiento en la toma de decisiones, sino también la complejidad a la hora de manejar las interacciones entre los diversos actores e instituciones involucradas, tales como gobiernos, políticos, empresarios, científicos, representantes de la sociedad civil, ciudadanos y medios. Considera que, aunque se hayan aprendido muchas lecciones, es necesario intervenir para transformar nuestras formas de pensar y de actuar de manera urgente, teniendo en cuenta tres objetivos clave:

- a) Reequilibrar la priorización del capital económico y financiero sobre los capitales sociales, humanos y naturales a través de la aplicación más amplia de los principios de precaución, prevención y de quien contamina paga, así como la contabilidad ambiental.
- b) Ampliar la naturaleza de la evidencia y la participación pública en decisiones sobre las principales vías de innovación, dirigiendo más esfuerzos científicos al tratamiento de incógnitas y retos sistémicos complejos, así como complementar estos esfuerzos con profesionales, laicos y con los conocimientos tradicionales locales.
- c) Crear una mayor capacidad de adaptación y resiliencia en los sistemas de gobierno para hacer frente a múltiples amenazas sistémicas y sorpresas, mediante el fortalecimiento de las estructuras institucionales y el despliegue de tecnologías de la información, en apoyo del concepto de información responsable y de diálogo. También es destacable la importancia que da a la comunicación y la necesidad de que esta sea más transversal entre los distintos ámbitos de conocimiento, en aras de enriquecer el proceso de toma de decisiones.

En un contexto donde el riesgo se ha convertido en un concepto híbrido, complejo, incierto y ambiguo, y donde su definición bascula entre amenazas y beneficios, es cada vez más necesario poner en contacto los puntos de vista de los diferentes actores implicados. La gestión de los riesgos sistémicos emergentes (OECD, 2002) requiere de aproximaciones que tengan en cuenta tanto los análisis institucionales como las variables socioculturales que condicionan su percepción y los límites de la aceptabilidad o la tolerancia.

La OECD (2010a) reconoce que, alrededor del concepto de residuos radiactivos, existe un conjunto de interpretaciones, valores y percepciones que lo definen de forma contradictoria: como algo negativo en base a la posible falta de control, la amenaza o la hipoteca para las generaciones futuras, así como algo positivo desde el punto de vista económico o de la investigación. Estas interpretaciones dependen de variables culturales, sociales, económicas y legales, lo que hace necesario poner en común los diferentes significados para establecer puentes entre las comunidades implicadas. Así, junto a las teorías políticas sobre la participación, se han desarrollado dos procesos paralelos.

Por un lado, los campos de la comunicación de riesgo, la comunicación de la ciencia y la tecnología y la comunicación de la salud, entre otros, han pasado de los planteamientos más tecnocráticos e instrumentales a otros más inclusivos, incorporando gradualmente el concepto de participación a sus corpus teóricos (Leiss, 1996; Fischhoff, 1995). Ya en 1987, Plough y Krimsky afirmaban que la definición amplia de comunicación de riesgo implicaba un diálogo interactivo y horizontal entre todas las partes interesadas. El proceso complejo de comunicación en estas áreas necesita, cada vez más, incorporar los discursos de los actores implicados para ampliar, entender, representar e interpretar diversas alternativas (Stirling, 2008: 264).

El otro cambio ha sido una institucionalización y una profesionalización graduales de la participación con la creación de instituciones, herramientas, vocabulario y marcos legales para generar, encuadrar y dirigir los procesos participativos. Un ejemplo de aproximación institucional es la gobernanza del riesgo (Renn, 2008), donde la comunicación es prioritaria para tomar decisiones en contextos de riesgo, partiendo de la base de que ningún actor puede otorgarse unilateralmente la capacidad de solucionar por él mismo ciertas situaciones y que es necesario que se produzca un encuentro entre intereses, perspectivas y formas de ver el mundo muy diversas, pero siempre desde el punto de vista de la gestión institucional.

A pesar de esta tendencia hacia la incorporación de la participación a la literatura académica y al vocabulario institucional, existe una brecha entre los planteamientos teóricos y la práctica (Höppner et al., 2012). Este desequilibrio es producto, principalmente, de la dificultad de saber qué es exactamente la participación ante las diferentes definiciones existentes.

Según Smith (1983), citado en Rowe y Frewer (2000: 6): «la “participación pública” abarca todo un grupo de procedimientos diseñados para consultar, involucrar e informar al público para permitir que aquellos afectados por la decisión puedan hacer una “aportación” a esa decisión». Y, en 1996, el National Research Council afirmaba:

Es fundamental garantizar que toda la información relevante es incluida, sintetizada de forma que responda a las preocupaciones de las partes, y que aquellos que se vean afectados por la decisión estén suficientemente informados e involucrados para participar «significativamente» en la decisión. (NRC, 1996)

La discusión se basa en qué niveles, maneras de acceder y formas de aplicación debe adoptar esa «aportación» «significativamente». La clave está en asumir la amplitud del concepto y definir sus límites en cada situación.

A grandes rasgos, las diferentes formas de aproximarse a la definición de *participación* pueden resumirse en tres argumentaciones principales (Fiorino, 1990; Stirling, 2008):

— Normativa: la participación forma parte de los principios básicos de la democracia y es un derecho inalienable de los ciudadanos que permite superar la visión tecnocrática de la toma de decisiones.

- Instrumental: la participación sirve para conseguir objetivos estratégicos en los procesos de toma de decisiones, legitimar a las administraciones, construir confianza, mejorar la toma de decisiones y los resultados que se obtienen de las mismas.
- Sustantiva: los puntos de vista de los públicos son válidos y complementan los de los expertos, añadiendo valores sociales y políticos que ayudan a construir significado compartido. La participación es un proceso de comunicación en sí mismo que define el riesgo y sus conflictos asociados.

Por tanto, la participación bascula desde las posiciones más estratégicas, que buscan unos objetivos prácticos e institucionales, hasta las más constitutivas, que la consideran un proceso interactivo de intercambio de visiones diferentes que acaban generando un significado simbólico común. Una de las contradicciones más interesantes es que la participación aparece a la vez como objetivo es sí mismo y como herramienta para llegar a otras metas, lo que genera mayor confusión en su objetivación.

Un ejemplo en este sentido son las diferencias de definición alrededor del concepto *diálogo*, entendido como *problem-solving* o como *sense-making* (Hamilton y Wills-Toker, 2006: 756). La primera definición hace referencia a los objetivos instrumentales para conseguir el acuerdo o el consenso entre los actores. En cambio, desde un punto de vista sustantivo, el diálogo *sense-making* se convierte en la fórmula para construir significados compartidos a partir de una influencia igualitaria de los públicos que acepte la existencia de valores y perspectivas divergentes y la posibilidad de realizar nuevas aportaciones y cambios a lo largo del tiempo (Van der Sander y Meijman, 2008: 91).

Analizar este diálogo desde la perspectiva constitutiva de la comunicación de riesgo abre nuevas vías para explorar los procesos de creación de significados en los diversos niveles de la participación pública (autorización de instalaciones, armonización legislativa, protocolos entre evaluadores y gestores del riesgo), refuerza el diálogo entre las partes en conflicto y contribuye a promover el debate con aportaciones a la sociología y a las ciencias políticas, económicas y jurídicas. Los puntos de conexión son evidentes, dado que los marcos sociopolítico, económico y legal condicionan los procesos participativos y determinan el modelo de desarrollo y su grado de sostenibilidad.

En este contexto, el derecho ambiental, y en especial la aplicación de los principios de precaución y de prevención, actúa como herramienta de control del desarrollo tecnológico y de delimitación del riesgo permitido frente al que no es admisible:

Ese momento que reclama la atención e intervención del Derecho se da cuando la técnica genera riesgos. No es ya sólo que el Derecho no puede resultar indiferente ante el riesgo tecnológico, sino que éste, el riesgo, incide decisivamente en la configuración del sistema jurídico hasta el punto de que algunas de sus más significativas inflexiones están marcadas por la idea del riesgo. (Esteve, 1999: 27)

Por otra parte, no solo las normas —sean leyes, reglamentos o normas técnicas— son determinantes a la hora de determinar la configuración del medio ambiente, sino que, en la práctica, la «cara» del entorno que rodea a los ciudadanos de forma más cercana será definida en procedimientos administrativos, como sería el caso de una autorización ambiental para el funcionamiento de una industria. (Cerski, 2011: 78)

### 1.2. Participación pública y comunicación de riesgo

La participación en los medios de comunicación puede considerarse una forma de gobernanza del riesgo ambiental (Sjölander y Jönsson, 2012: 63). Los medios actúan como *gatekeepers* (dan cabida o no a ciertos temas) y *watch-dogs* (vigilan al poder), atribuyen diferentes papeles a los públicos (testimonio, encuestado, manifestante, etc.) y enmarcan los temas (Gamson y Modigliani, 1989) delimitando la arena de discusión.

A partir de los planteamientos teóricos, algunos autores consideran que, para operativizar los procesos participativos, se deben tener en cuenta criterios que mejoran la aceptabilidad y el éxito de la estrategia escogida (Beierle, 1998; Rowe y Frewer, 2000). Estos criterios representan un abanico de opciones que debieran estar claramente definidas desde un principio para evitar confusiones y conflictos en los resultados esperados.

Kasperson (1986: 276) enumeraba los aspectos básicos a tener en cuenta al poner en práctica procesos participativos: la existencia de una voluntad, tanto en los públicos como en las instituciones, para poner en marcha y tomar parte en un proceso complejo y largo; la formulación de unos objetivos realistas y asumibles; la puesta en marcha de prácticas y de canales de comunicación efectivos; conseguir una representatividad lo más precisa posible de los diversos puntos de vista; asumir, desde las administraciones, una posición flexible, abierta y transparente ante el proceso y las aportaciones de los públicos, y, sobre todo, evitar un conflicto entre los objetivos, las expectativas y los resultados. Unificando estos principios, los criterios centrales para evaluar un proceso participativo son:

1. *Definición de objetivos.* Es fundamental que los objetivos del proceso sean lo más específicos posible para facilitar las decisiones. La información, la educación, incorporar los valores de los públicos, aumentar la calidad de la toma de decisiones y la confianza en las instituciones, reducir el conflicto, etc. son objetivos muy diversos que deben quedar bien establecidos desde un principio. En muchos casos, los objetivos marcarán el tipo de prácticas participativas. Las técnicas de participación demuestran hasta qué punto existen visiones muy diversas sobre qué es y cuáles son los límites de la participación (Rowe y Frewer, 2000 y 2005).

2. *Participación temprana.* Un factor importante es el momento, o los momentos, de implicación de los públicos, que puede empezar en el diseño inicial de la propia práctica y la definición de objetivos o limitarse a la simple consulta en alguna de las fases o al final del proceso. Una participación temprana y regular crea mayor implicación en los públicos y mejora los resultados

del procedimiento, aunque lo haga más complejo y dilatado (Welp et al., 2006: 171).

3. *Naturaleza y representatividad de los participantes*. Se refiere a la apertura del proceso a un conjunto de público amplio o restringido y a la cantidad de puntos de vista y opciones que se incorporan. ¿Qué tipo de públicos van a participar? ¿Son una muestra representativa de la población implicada? Podemos encontrarnos procesos con actores seleccionados por sus características o su conocimiento especializado y sus procesos diseñados para la participación de todo tipo de públicos con un abanico diverso de voces y valores.

4. *Nivel de poder de los públicos*. No solo para influir en la decisión final en la medida en que sean tenidas en cuenta sus aportaciones, sino también en el diseño del proceso y en la definición del tema a tratar. La interacción y el acceso a los medios, a la información y a los procesos participativos no significan necesariamente participación. La clave reside en el poder como elemento definitorio de la participación y en el marco ideológico que articula las relaciones y los equilibrios de poderes. La participación no es positiva por defecto, también puede manipularse como herramienta de legitimación del poder (Carpentier, 2012).

Frecuentemente, la participación pública se limita a implicar a los interlocutores en procesos que se reducen a captar opiniones o a informarles sobre decisiones institucionales, sin que puedan influir en las políticas. En ese sentido, la OECD (2010b) clasifica los niveles de atribución de poder entre información, consulta y cooperación o asociación. Este último implica la voluntad de aprendizaje mutuo de todos los actores, pero, sobre todo, un alto grado de poder de los públicos para acceder a la información, aportar sugerencias (que deberían tomarse en cuenta) y monitorizar el proceso. Por tanto, es necesario ser coherente en los objetivos y en las expectativas iniciales para evitar escepticismo y desconfianza posteriores.

De nuevo, Kasperson (2014) enumera cuatro principios en respuesta a cuatro preguntas recurrentes en la investigación sobre comunicación de riesgo de las últimas décadas, en relación con:

- a) Sus principales éxitos y fracasos.
- b) La evaluación y la comunicación de la incertidumbre.
- c) La confianza en los gestores del riesgo.
- d) Las lecciones aprendidas que pueden traducirse en nuevos principios de la comunicación de riesgo. Dichos principios son: los programas de comunicación de riesgo tienen que mantenerse en el tiempo, disponer de recursos y ser más ambiciosos en los objetivos planteados y en los resultados perseguidos; la comunicación de riesgo debería ampliarse para internalizar temas conflictivos y los decisores deberían analizar cómo el riesgo se ha incorporado a los valores y a los estilos de vida; hay que reducir las incertidumbres en lo posible, y, finalmente, hay que renovar los objetivos, la estructura y la gestión de la comunicación de riesgo.



### *1.3. Gestión participativa de los residuos radiactivos*

La reflexión teórica sobre la participación pública ha sido objeto de atención en el ámbito de la energía nuclear en general y en el de la gestión de sus residuos en particular. La fisión atómica para la producción eléctrica en las centrales nucleares genera combustible gastado (CG) y residuos radiactivos de alta actividad (RRAA), que deben aislarse durante miles de años para evitar que las radiaciones ionizantes que emiten contaminen a las personas y al medio ambiente.

El CG puede considerarse un recurso que se puede reprocesar para ser reutilizado (ciclo nuclear cerrado) o no ser reprocesado (ciclo abierto) y considerarse un RRAA. En este último caso, tras un período de enfriamiento en las piscinas de las centrales y hasta su disposición en un almacén geológico profundo (AGP), el CG se almacena transitoriamente, ya sea de forma intermedia en las mismas piscinas asociadas a cada reactor; en almacenes temporales individuales (ATIs, instalaciones de contenedores en superficie situadas en los recintos de las mismas centrales), o en almacenes temporales centralizados (ATC), que pueden ser de piscinas o en seco (los contenedores se disponen entre muros y bóvedas de hormigón).

Debido a las dificultades técnicas, económicas y sociales que supone la construcción y la puesta en marcha de un AGP, el almacenamiento temporal centralizado se ha convertido en una práctica internacionalmente probada que permite ganar tiempo a la espera del confinamiento definitivo del GG y los RRAA, a la vez que facilita la operación de las centrales nucleares durante más años, al dotar al sistema de mayor capacidad de almacenamiento.

La gestión del CG y los RRAA es, desde los orígenes de la industria nuclear, uno de los principales retos, tanto del mismo sector como de los gobiernos de los países con centrales atómicas. Como han puesto de manifiesto las dificultades de diversos proyectos, no se trata solo de un reto científico y tecnológico, sino también de un reto social que va más allá de dar respuestas técnicas a problemas técnicos: «Los técnicos deben ser conscientes del hecho de que el problema de una gestión sostenible de residuos radiactivos está impulsado principalmente por la tecnología, pero ha de ser resuelto por la sociedad» (Flüeler, 2001: 797). La EEA (2013) se pronuncia en el mismo sentido.

Dada la necesidad de compartir conocimientos científicos y tecnológicos en el ámbito nuclear, los potenciales efectos transfronterizos de la contaminación radioactiva y la necesidad de establecer unas bases legales para regular el sector globalmente, la comunidad internacional creó organismos (IAEA; NEA, de la OECD; Euratom) que han desarrollado el derecho internacional a través de declaraciones de principios, recomendaciones y convenios como la Convención de Viena sobre la Seguridad en la Gestión del Combustible Gastado y sobre la Seguridad en la Gestión de los Residuos Radiactivos (1997).

En 2000, bajo el mandato del Comité de Gestión de Residuos Radiactivos de la NEA, se creó el Forum on Stakeholder Confidence (FSC) para afrontar la dimensión social de la gestión de los residuos radiactivos y compartir experiencias internacionales. Desde su creación, el FSC ha generado documentos

de trabajo que demuestran una evolución en sus planteamientos hacia formas complejas de implicación de los públicos:

Importantes cambios han tenido lugar en la participación ciudadana para la gestión de los residuos radioactivos durante la pasada década: un cambio de la información y la consulta hacia la influencia y empoderamiento de los ciudadanos, y un cambio del conflicto abierto o la aceptación resignada hacia el voluntariado y la colaboración con las comunidades locales. (OECD, 2010c)

Estos cambios pueden verse en los títulos de los documentos de la OECD. En 2003, editó *Public Information, Consultation and Involvement in Radioactive Waste Management*, un informe sobre qué mecanismos utilizan las organizaciones para fundamentar su credibilidad y mejorar la comunicación con los públicos. Las palabras *información, consulta y participación* del título representan, según la propia OECD, un estadio inicial en la escala de Arnstein. El FSC recordaba, en 2004, que:

[...] la nueva dinámica del proceso de diálogo y toma de decisiones ha sido caracterizada como el paso de un modelo de «decide, anuncia y defiende» más tradicional, centrado en la garantía técnica, a uno de «capta, relaciónate y coopera», para el cual tanto la garantía técnica como la calidad del proceso son de importancia comparable para conseguir un resultado constructivo. (OECD, 2004: 7)

Pese a los avances logrados hasta entonces, el FSC señalaba:

Las investigaciones indican que es imposible satisfacer todos los valores en conflicto mediante un proceso de toma de decisiones idealizado. Sin embargo, en una sociedad democrática altamente desarrollada, todos los criterios deseados deberían satisfacerse al menos hasta un cierto punto. (OECD, 2004: 10)

Ya en 2010, el documento *Partnering for Long-term Management of Radioactive Waste* se refiere a la asociación, un concepto que, en la escala de Arnstein (*partnership*), está por encima de la información y la consulta, como parte del empoderamiento.

La cooperación crea una oportunidad para desarrollar una relación mutua de comprensión y aprendizaje entre el implementador y las comunidades afectadas, que, a su vez, construye respeto y confianza mutua. Implicar a los actores locales en el desarrollo del diseño de la instalación y los beneficios para la comunidad probablemente resulte en soluciones que agreguen valor a la región de acogida y a la comunidad. (OECD, 2010b: 12)

Para acceder a tal nivel de empoderamiento, es necesario aplicar los siguientes principios (OECD, 2010b: 10-12):

- Voluntarismo: los gobiernos locales pueden expresar su interés en acoger los residuos. Es un nivel básico de participación fundamentado en la legitimidad del pleno municipal.

- Veto: es la capacidad de la comunidad para no participar en el proceso o retirarse del mismo.
- Beneficios a la comunidad: se trata de medidas y recursos para organizar los procesos de participación y los fondos económicos para desarrollar la comunidad y asegurar su sostenibilidad a largo plazo.
- Colaboración: hace referencia a acuerdos que permiten la participación de *stakeholders*, «cualquier actor con interés o con un papel que representar en el proceso». Desde el punto de vista de la representatividad, se concede importancia a todos los actores, sea a nivel práctico o discursivo.

Estos principios se han incorporado y consolidado como vocabulario al significado de participación en *Stakeholder Confidence in Radioactive Waste Management: An Annotated Glossary of Key Terms* (OECD, 2013). *Informar, consultar, implicar, dialogar, colaborar, asociar*, entre otras, se convierten en etiquetas aplicadas a prácticas y a niveles de participación muy diversos. De hecho, la NEA reconoce que, a pesar de que, en algunos países, se han llevado a cabo prácticas de empoderamiento, los ciudadanos han tenido poca influencia en ellas (OECD, 2010b: 14).

Dado que los decisores y las partes interesadas deben contar con información y asesoramiento científico y los científicos y decisores deben tener en cuenta los objetivos y las inquietudes manifestadas por los interesados, aún cuando no coincidan con las opciones identificadas como óptimas por los expertos, la gestión del CG y los RRAA va mucho más allá de las consideraciones técnicas, ambientales y legales, se imbrica con aspectos sociales, económicos, culturales, etc. (EEA, 2013). La experiencia muestra que, para que la solución sea consensuada y duradera, es imprescindible la participación del público. De hecho:

Por su origen, por su estructura y por su actividad, el sector nuclear está sometido a un amplio control por parte de los poderes públicos, tanto en lo meramente administrativo como en lo propiamente técnico. Esta singularidad necesariamente confiere a la actividad nuclear un grado de transparencia mayor que el diseñado para otros sectores. La normativa prevé, así, un grado de transparencia y de participación de las partes interesadas significativo para todas las actividades del sector. (Morales, 2009: 526)

El derecho del público a participar en la toma de decisiones en materia de medio ambiente se reconoce a nivel internacional, junto con los derechos de acceso a la información y a la justicia, en el Convenio de Aarhus, firmado y ratificado por la Unión Europea (UE)<sup>2</sup> y por el Estado español<sup>3</sup>.

[...] el punto de partida es, entonces, la democracia participativa en materia de medio ambiente, pues se considera que «la transparencia del proceso de toma de decisiones garantiza un mayor apoyo del público». Asimismo, un mejor acceso

2. Su ratificación se condicionó a la adecuación previa del derecho comunitario a las estipulaciones del Convenio.
3. El 15-12-2004 y entró en vigor el 29-3-2005.

a la información y una mayor participación del público en la toma de decisión permitirá «tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente», al tiempo que se contribuye a sensibilizar al público respecto de los problemas ambientales, a dar la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudar a «las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta». (Pigrau y Borràs, 2008: 23)

Los mismos autores destacan que, igual que los tratados de derechos humanos, el Convenio de Aarhus tiene como fin garantizar los derechos del público y no los de las Partes (Pigrau y Borràs, 2008: 26).

La UE ha aprobado, hasta el momento, además de un reglamento comunitario por el que se regula la aplicación del convenio al funcionamiento de las instituciones comunitarias, dos directivas relacionadas con dos de los pilares del convenio, el del acceso a la información medioambiental y el de la participación del público en el proceso de toma de decisiones. Se trata de las directivas 2003/4/CE<sup>4</sup> y 2003/35/CE<sup>5</sup>. En relación con el tercer pilar, el acceso a la justicia en materia ambiental, existe una propuesta de directiva que aún no ha sido aprobada<sup>6</sup>.

La normativa vigente de la UE sobre energía nuclear ha incorporado estas directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE en lo que al acceso a la información medioambiental y a la participación pública se refiere<sup>7</sup>.

En el ordenamiento jurídico español, las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE se incorporaron mediante su transposición a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Como establece la exposición de motivos de la Ley 27/2006 en relación con el contenido del convenio, el pilar de participación del público en el proceso de toma de decisiones se extiende a tres ámbitos de actuación pública: «la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario».

4. Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información ambiental (por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, del Consejo).
5. Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación pública y el acceso a la justicia, las directivas 85/337/CEE y 96/61/CE.
6. COM (2003) 624 Final.
7. La Directiva 2011/70/EURATOM del consejo, de 19 de julio de 2011, por la que se establece un marco comunitario para la gestión responsable y segura del CG y de los RRAA, se refiere expresamente a la Directiva 2003/35/CE y, en su considerando (31), manifiesta:

La transparencia es importante en la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos. Para conseguirla, debe garantizarse una información pública efectiva y debe brindarse a todas las partes implicadas, incluidas las autoridades locales y la población, la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones, de conformidad con las obligaciones asumidas a escala nacional e internacional.

Es el título III de este cuerpo normativo el que se ocupa del «derecho de participación pública en asuntos de carácter medioambiental» y establece el deber general de promover la participación real y efectiva de la ciudadanía por parte de las administraciones públicas, sin entrar a regular el procedimiento. Este título está compuesto por tres artículos (16 a 18), en los que se establecen los principios informadores de la actuación pública en esta materia, y un último artículo (19) dedicado al Consejo Asesor de Medio Ambiente. Sin embargo, cabe apreciar que, del contenido de los artículos y de la exposición de motivos de la Ley, se desprende que este título III:

[...] se ocupa del derecho de participación pública en los asuntos de carácter ambiental en relación con la elaboración, revisión o modificación de determinados planes, programas y disposiciones de carácter general. La regulación de las demás modalidades de participación previstas en el Convenio y en la legislación comunitaria [...] se difiere a la legislación sectorial correspondiente.

En consecuencia, la ley estatal básica no incorpora estrictamente todo el Convenio de Aarhus, sino solamente parte del mismo y se remite a la legislación sectorial para la regulación e incorporación de los contenidos del Convenio en lo que respecta a la participación pública en la toma de decisiones en «la autorización de determinadas actividades». No obstante, el artículo 6 del Convenio, que regula la participación del público en las decisiones relativas a actividades particulares, es igualmente aplicable.

El artículo 6.1.a) establece que cada parte aplicará las disposiciones de dicho artículo cuando se trate de autorizar o no actividades propuestas como las enumeradas en el anexo I del Convenio. El anexo I del Convenio comprende, en el marco del sector de la energía, las instalaciones destinadas «exclusivamente al almacenamiento (previsto para más de diez años) de combustibles nucleares irradiados o de desechos radioactivos en un sitio diferente del sitio de producción». En consecuencia, en el procedimiento de autorización del ATC, el Estado español, como parte, debe aplicar el artículo 6 del Convenio.

Cabe preguntarse qué naturaleza o consideración jurídica tiene el procedimiento por el que se decide la ubicación del emplazamiento ATC, puesto que es posterior al plan que lo prevé y anterior al procedimiento propiamente dicho de autorización de la instalación. El RD 1836/1999 despeja nuestra duda, en tanto que, como instalación nuclear<sup>8</sup>, el ATC está sometido a la llamada «autorización previa o de emplazamiento»<sup>9</sup>, que es objeto de este trabajo; a la

8. El artículo 11 del RD 1836/1999, de 3 de diciembre, Reglamento sobre Instalaciones Nucleares y Radiactivas (modificado por el RD 35/2008, de 18 de enero) define como «instalaciones nucleares»: «Las instalaciones de almacenamiento de sustancias nucleares, excepto los lugares en que dichas sustancias se almacenen incidentalmente durante su transporte». En consecuencia, el ATC está sometido a autorización.

9. El artículo 12 del RD 1836/1999 define esta autorización de la siguiente manera: «es un reconocimiento oficial del objetivo propuesto y de la idoneidad del emplazamiento elegido, cuya obtención faculta al titular para solicitar la autorización de construcción de la instalación e iniciar las obras de infraestructura preliminares que se autoricen».

autorización de construcción, y, por último, a la autorización de explotación. Todo ello sin perjuicio de su eventual sometimiento a evaluación de impacto ambiental<sup>10</sup>.

En consecuencia, el artículo 6 del Convenio es aplicable al procedimiento por el que se decide la ubicación del ATC, en tanto que estamos ante la autorización previa o de emplazamiento. Según Ruiz de Apodaca (2009: 102):

La parte más importante del procedimiento autorizatorio es evidentemente la correspondiente decisión sobre su emplazamiento. En el procedimiento de autorización de emplazamiento regulado en este RD se prevé un trámite de información pública que, en su caso, será común con el de EIA, pero la elección de un emplazamiento para albergar residuos radiactivos exige un procedimiento participativo, transparente, de todos los afectados.

La normativa estatal sobre el CG y los RRAA, como afirman varios autores, es dispersa y confusa, lo que dificulta determinar el régimen jurídico de su gestión (Ruiz de Apodaca, 2009: 95). «La regulación del tratamiento de residuos radiactivos en España constituye un auténtico mosaico normativo, con capas superpuestas y geometría variable, nada fácil de entender en una primera aproximación y harto deficiente respecto de las reglas más elementales de calidad normativa» (De la Cruz, 2009: 793). Basta recordar que la vigente Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear (LEN), pese a sus múltiples modificaciones, es aún preconstitucional.

## 2. Caso de estudio

A continuación, se presenta el contexto del caso de estudio y se analiza en qué medida participaron diversos actores y el público en general en el proceso de selección del emplazamiento del Almacén Temporal Centralizado (ATC), además de hasta qué punto podrán participar tanto en el procedimiento de autorización de dicha instalación, como en la elaboración de futuros planes, programas o disposiciones sobre los residuos radiactivos. También interesa observar los distintos significados que los actores en conflicto tienen de la participación pública.

El análisis del caso se ha realizado, desde una aproximación cualitativa e interpretativa, a partir del estudio de la normativa aplicable y de los actores; del proyecto Community Waste Management (COWAM) de gestión democrática de los residuos radiactivos<sup>11</sup>; de las actas de la Mesa de Diálogo sobre la evo-

10. De acuerdo con la STS, de 13 de noviembre (ROJ: STS 6167/2013), que resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Ecologistas en Acción-CODA a dicho procedimiento de decisión de emplazamiento del ATC, será la autorización de construcción la que someterá a evaluación de impacto ambiental dicho proyecto de construcción (F.J.3).

11. [http://www.cowam.com/IMG/pdf\\_D1-11\\_FINAL\\_SPAIN\\_OR.pdf](http://www.cowam.com/IMG/pdf_D1-11_FINAL_SPAIN_OR.pdf)

lución de la energía nuclear en España<sup>12</sup>, y del procedimiento de selección del emplazamiento del ATC<sup>13</sup>. También se han analizado comunicados y publicaciones de organismos oficiales, información sobre páginas web y artículos de prensa. En la discusión, se contrastan el contexto y el proceso de selección del emplazamiento ATC con el procedimiento jurisdiccional iniciado por Greenpeace contra dicho proceso.

### *2.1. Legislación, actores y desarrollo normativo*

Además de los productores de los residuos radiactivos, en su gestión intervienen, conforme a la legislación de referencia que se cita, los siguientes actores principales:

#### *La Administración General del Estado*

La Constitución española (CE) de 1978 establece el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en los artículos 148 y 149. En ellos, no hay ninguna referencia expresa a los residuos, por lo que habrá que considerarlos como una submateria a integrar en alguno de los títulos competenciales listados en tales preceptos (Santamaría, 2010: 410-411). Como pone de relevancia el mismo autor, la STC 14/2004, de 12 de febrero, ha encuadrado las normas sobre residuos radiactivos en la materia relativa al régimen energético y no en la de protección del medio ambiente. Según la doctrina, se debe analizar en cada caso la finalidad predominante, de modo que, si predomina la ambiental, el título habilitante sería el de los artículos 148.1.8 y 149.1.23 CE; mientras que, si predominara otra finalidad, el título sería otro. En nuestro caso, el Constitucional entiende que predominan el título habilitante previsto en el artículo 149.1.25 CE, bases del régimen energético, así como el 149.1.22, instalaciones energéticas supraautonómicas, que otorgan la competencia exclusiva al Estado. Esta misma sentencia entiende que:

[...] la relación entre el sistema de producción de energía nuclear o radiactiva, el transporte de sus residuos y el almacenamiento de los mismos se configura de modo abierto en todo el territorio nacional, no sometándose a limitación territorial de carácter intracomunitario o de otro alcance, de acuerdo con las exigencias de un mercado único que hemos declarado en nuestra jurisprudencia. (STC 24/1983, de 6 de abril F.J. 6)

En consecuencia, es el Estado quien establece las bases de la gestión del CG y de los RRAA.

La LEN determina, en su artículo 38 bis<sup>14</sup>, que: «1. La gestión de los residuos radiactivos, incluido el combustible nuclear gastado, y el desmantela-

12. <http://www.minetur.gob.es/energia/nuclear/mesa-dialogo/Paginas/mesa-dialogo.aspx>

13. <http://www.emplazamientoatc.es/Paginas/procedimiento.aspx>

14. Introducido por la disposición final 9.1 de la Ley 11/2009, de 26 de octubre, por la que se regulan las sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario.

miento y clausura de las instalaciones nucleares constituye un servicio público esencial que se reserva a la titularidad del Estado».

Según el artículo 2.9 LEN<sup>15</sup>, «Residuo radiactivo» es cualquier material o producto de desecho, para el cual no está previsto ningún uso, que contiene o está contaminado con radionucleidos en concentraciones o niveles de actividad superiores a los establecidos por el Ministerio de Industria y Energía, previo informe del Consejo de Seguridad Nuclear».

### *El Consejo de Seguridad Nuclear (CSN)*

Este ente de derecho público, competente en seguridad nuclear y protección radiológica, fue creado por la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, la cual fue modificada mediante la Ley 33/2007, de 7 de noviembre, que añade a la 15/1980, mediante el nuevo artículo 12, «el derecho de acceso a la información y participación del público en relación con las competencias del CSN», estableciendo que se regirán por lo previsto en la Ley 27/2006. Estos derechos se ven desarrollados en el artículo 14 de la Ley 15/1980 y, mediante el artículo 15 de la misma, se crea el Comité Asesor para mejorar la transparencia, el acceso a la información y la participación pública. Las funciones, la composición y el régimen del Comité Asesor se detallan en los artículos 42 a 46 del RD 1440/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto del CSN.

### *La Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, SA (ENRESA)<sup>16</sup>*

El artículo 38 bis LEN dispone: «Se encomienda a la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, SA (ENRESA) la gestión de este servicio público de acuerdo con el Plan General de Residuos Radiactivos aprobado por el Gobierno». El Plan General de Residuos Radiactivos (PGRR), que elabora ENRESA, se define como el «documento básico de referencia» para la gestión de los residuos radiactivos. Incluye la revisión de las actuaciones y los aspectos técnicos y económico-financieros.

Pero es al Gobierno a quien corresponde establecer la política de gestión mediante la aprobación de dicho PGRR, que le será elevado por el Ministerio de Industria, previo informe del CSN, una vez oídas las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, y del que dará cuenta posteriormente a las Cortes Generales (art. 38bis.2 LEN)<sup>17</sup>.

15. Redacción dada por la disposición adicional 4 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, reguladora del sector eléctrico.
16. Actualmente, se encuentra en el RD 102/2014, por el que se regula la gestión responsable y segura del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos, que transpuso la Directiva 2011/70/CE y derogó el RD 1349/2003, de 31 de octubre, sobre ordenación de las actividades de ENRESA. Este RD es el que se encontraba en vigor cuando se llevó a cabo el procedimiento para ubicar el ATC. Sin embargo, fue el RD 1522/1984 (derogado) el que creó ENRESA. Volveremos al RD 102/2014 en las conclusiones, puesto que no estaba vigente cuando se desarrolló el caso de estudio.
17. Mientras algunos autores afirman que «si bien los planes no tienen a priori un carácter normativo, sí vincula y obliga a la Administración autora de la misma a



### *Las comunidades autónomas y los municipios*

En virtud del artículo 3.3 de la Ley 15/1980 del CSN, en el supuesto de autorizaciones de emplazamientos, las comunidades autónomas serán requeridas por el Ministerio de Industria a pronunciarse sobre la adecuación de la propuesta a la normativa vigente y a la legislación autonómica que hayan desarrollado en el ejercicio de sus competencias urbanísticas y ambientales, incorporando los informes previos de los municipios afectados. Los municipios candidatos, en tanto que interesados en acoger el ATC, también participan en el procedimiento de selección del emplazamiento.

Por otra parte y en relación con la autorización ambiental integrada a la que se ve sometida la instalación, las comunidades autónomas son competentes para otorgarla. Asimismo, posteriormente, el municipio escogido como lugar donde instalar el ATC intervendrá en base a sus competencias urbanísticas.

## *2.2. Antecedentes y contexto*

La tabla 2 muestra, cronológicamente, los antecedentes y el contexto del caso de estudio, el procedimiento administrativo del proceso de selección del emplazamiento ATC y el proceso jurisdiccional iniciado por Greenpeace España.

A continuación, se describen los antecedentes expuestos en la tabla 2.

### *2.2.1. La situación del CG y los RRAA en España*

En España, existen seis centrales nucleares con ocho reactores: Almaraz I y II, Ascó I y II, Cofrentes, Trillo, Vandellòs II y Garoña. El CG y los RRAA generados en estas instalaciones desde su puesta en marcha se encuentran, en su mayoría, en las piscinas de los reactores, si bien Trillo (2002) y Ascó (2013) cuentan ya con ATIs. Desde 2008, también dispone de ATI la central de José Cabrera, transferida a ENRESA en 2010 para su desmantelamiento. Las piscinas del resto de centrales se saturarán entre 2015 y 2022, con lo cual se completará la redistribución de bastidores de que fueron objeto entre 1989 y 1998.

Al CG generado en estas centrales nucleares (14.014 elementos combustibles a 31 de diciembre de 2013, según el CSN), hay que añadir los residuos reprocessados en Francia de Vandellòs I, que cesó su actividad en 1989 y se encuentra en estado de latencia a la espera de la liberación completa del emplazamiento. Además de los residuos de Vandellòs I, deberían haber vuel-

---

adoptar todos los medios necesarios para su cumplimiento» (Ruiz de Apodaca, 2009: 99). En referencia al PGR, otros apuntan:

[...] estamos ante una simple Memoria de una empresa pública destinada a comunicar sus actividades al Gobierno para su aprobación. Ningún valor normativo puede atribuirse, al menos directamente, a estas memorias o planes, puesto que no gozan del privilegio de vinculación de las normas, al no haberse seguido el procedimiento de aprobación y publicación de las disposiciones generales. Tampoco puede predicarse ninguna vinculación política para dichos planes, puesto que no han sido objeto del necesario debate parlamentario, imprescindible en una cuestión de tanta trascendencia como la que nos ocupa (Barceló, 2002: 184).

Tabla 2. Cronología de los antecedentes y contexto del caso de estudio y su tramitación

Año	Antecedentes			Contexto		Tramitación		
	CG/RAA en las centrales	PGRR	AMAC-COWAM	Mesa de Diálogo	Legislativo	Sociopolítico	Administrativa	Judicial
2004		Resolución de la Comisión de Industria (9. <sup>ª</sup> ) insta a revisión del 5.º PGRR para incluir el ATC en el próximo PGRR (14-12-2004).	Inicio del programa COWAM España (presentación pública 21-4-2004).		España ratifica el Convenio de Aarhus (15-12-2004).	El PSOE, que propone la sustitución gradual de las CCNN, gana las elecciones (14-3-2004). VIII legislatura (del 2-4-2004 al 31-3-2008).	La resolución 9. <sup>ª</sup> de la Comisión de Industria insta al desarrollo de criterios para la instalación de ATC español (14-12-2004).	
2005		Resolución CI Congreso insta al Gobierno a tramitar el 6.º PGRR.	Desarrollo del proyecto COWAM y presentación de las conclusiones (septiembre).	Sesión de apertura (29-11-2005).	Entrada en vigor del Convenio de Aarhus en España (29-3-2005).	6.º seminario OECD/NEA FSC (21 a 23-11-2005).		
2006	Orden Ministerial de cese definitivo de explotación de José Cabrera (20-4-2006) y parada de la CN (30-4-2006).	Aprobación del 6.º PGRR (Consejo de Ministros 23-6-2006).	AMAC decide apoyar el ATC condicionado a la información, transparencia, participación, voluntariedad y desarrollo económico. Recuerda que el 6.º PGRR no incluye las conclusiones del COWAM (26-4-2006).	Sesiones sobre RRA (18-1-2006), información y participación (15-2-2006), normativa (15-3-2006), energía (19-4-2006 y 3-5-2006) y clausura (17-5-2006).	Ley 27/2006 (acceso a la información, participación y justicia ambiental). Incorpora directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE. Directiva 2006/117 Euratom (traslados CG y RRA).		Proposición no de ley para la creación de una CI (comisión interministerial) (27-4-2006). Creación de la CI mediante el RD 775/2006 (23-6-2006). Informe favorable del CSN al diseño genérico del proyecto técnico ATC.	
2007			Visita/s al ATC holandés de AMAC y CI (20-10-2007).		Ley 33/2007 (modifica: Ley CSN, LEN y LSE (54/1997).		La CI recibe 200 solicitudes de información de municipios interesados.	
2008	Finaliza la construcción del ATI José Cabrera.				RD 35/2008 Regulación normativa comités de información (sustituyen los creados por AMAC en 2000).	El PSOE gana las elecciones (9-3-2008). IX legislatura (del 1-4-2008 al 13-12-2011).	La CI aprueba el procedimiento y las bases de la convocatoria pública para los candidatos (10-7-2008).	
2009	Comienza el traslado del CG de José Cabrera al ATI de la misma central (de 19-1-2009 a septiembre de 2009).				Directiva 2009/71 Euratom (seguridad instalaciones nucleares).		Convocatoria pública para la selección de municipios (23-12-2009) y plazo de un mes para presentar candidaturas.	

(continúa en la página siguiente)

Tabla 2. Cronología de los antecedentes y contexto del caso de estudio y su tramitación (*continuación*)

Año	Antecedentes			Contexto		Tramitación		
	CG/RRAA en las centrales	PGRR	AMAC-COWAM	Mesa de Diálogo	Legislativo	Sociopolítico	Administrativa	Judicial
2010	Transferencia de la CN José Cabrera a ENRESA para proceder al desmantelamiento (11-2-2010). La CN Ascó solicita licencia para construir un ATI.				RD 1440/2010 por el que se aprueba el Estatuto del CSN (5-11-2010).	El ministro de Industria anuncia, de forma oficiosa, que el Consejo de Ministros aprobará la candidatura de Zarra como emplazamiento ATC, pero la decisión queda pospuesta (17-9-2010).	Anuncio para el trámite de alegaciones y de información y participación (BOE núm. 57, 6-3-2010) durante 20 días. La CI aprueba la propuesta de cuatro emplazamientos candidatos: Zarra, Ascó, Yebra y Villar de Cañas (16-9-2010).	Greenpeace presenta, en la Audiencia Nacional, recurso contencioso-administrativo n.º 98/2010 contra la convocatoria pública para la selección de candidatos al ATC (22-2-2010).
2011	Inicio de las obras del ATI de la CN Ascó.				Directiva 2011/70 Euratom (gestión CG y RRA).	El PP gana las elecciones (20-11-2011). Emergencia en Fukushima (11-3-2011).	El Consejo de Ministros aprueba designar Villar de Cañas como emplazamiento para el ATC (30-12-2011).	
2012						Presentación pública del proyecto ATC en Villar de Cañas (4-7-2012).	Publicación (BOE núm. 17, 20-1-2012) de la Resolución de 18 de enero de 2012, de la Secretaría de Estado de Energía, sobre la adjudicación del ATC a Villar de Cañas, según acuerdo anterior.	SAN 431/2012 que desestima el recurso de Greenpeace (1-2-2012). Recurso de casación contra la SAN 431/2012.
2013	Traslado de CG de Ascó I al ATI de la misma CN (5-2013)							STS 5149/2013 (28-10-2013) que resuelve el Recurso de casación.

*(continúa en la página siguiente)*

Tabla 2. Cronología de los antecedentes y contexto del caso de estudio y su tramitación (*continuación*)

	Antecedentes			Contexto		Tramitación		
	CG/RRAA en las centrales	PGRR	AMAC-COWAM	Mesa de Diálogo	Legislativo	Sociopolítico	Administrativa	Tramitación
2014	Publicación del anuncio por el que se somete a información pública el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto del ATI de Garoña (BOE 28-2-2014).				RD 102/2014 (gestión del CG y de los RRAA).		ENRESA presenta solicitud de autorización previa y de construcción del ATC (13-1-2014). Inicio de las obras del vivero de empresas y laboratorio conjunto (5-2-2014). Se somete a información pública el EIA y la solicitud de autorización previa del ATC y CTA en Villar de Cañas (del 15-6-2014 al 14-7-2014) BOE núm. 143, de 14-06-2014.	
2015	Saturación progresiva de las piscinas de las CCNN sin ATI.						Inicio obras ATC en 2015 y puesta en marcha ATC 2018 (previsto).	

Fuente: elaboración propia.

to a España el uranio y el plutonio recuperados del combustible de Garoña reprocesado antes de 1982 en el Reino Unido, según el 6.º Plan General de Residuos Radiactivos (PGRR, 2006: 122).

La saturación de las piscinas de las centrales nucleares y el vencimiento de los contratos por los cuales los residuos de Vandellòs I deberían haber empezado a retornar a España antes del 31-12-2010 y los de Garoña, entre 2008 y 2011, son dos de los motivos con que el 6.º PGRR justificó el proyecto ATC. Otras razones son de seguridad, económicas y estratégicas. A la espera del AGP, el Plan considera mejor reunir todos los residuos en un único emplazamiento, el ATC, en lugar de almacenarlos en ATIs dispersos. Aunque, como se ha visto, lo cierto es que, debido a que el ATC aún no está construido, ya hay tres ATIs en funcionamiento y otro en construcción.

### 2.2.2. El 6.º Plan General de Residuos Radiactivos (PGRR)

El proyecto ATC se fundamenta en el 6.º PGRR, aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de junio de 2006 en cumplimiento de la resolución novena de la Comisión de Industria del Congreso, aprobada en 2004 en estos términos:

Se insta al Gobierno a que, en colaboración con ENRESA, desarrolle los criterios necesarios para llevar a cabo en España la instalación de un almacenamiento temporal centralizado (ATC) de combustible gastado en consonancia con el Plan Nacional de Residuos y a que se impulse el desarrollo de su colaboración en la investigación de la partición y transmutación de elementos radiactivos de larga vida y alta actividad.

Asimismo, insta al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a que, en el plazo de un año, proponga al Gobierno la revisión del [5.º] Plan General de Residuos Radiactivos, con el fin de actualizar las estrategias en él contenidas, a la vista de la evolución de las condiciones en las que se enmarca el actual Plan y, en particular, las referidas a poner en marcha el ATC.

El PGRR señalaba el ATC como «objetivo básico prioritario» y diseñaba la estrategia para conseguir que estuviera operativo en 2010, teniendo en cuenta que: «La disponibilidad de un ATC antes del año 2011 requiere acometer durante esta etapa los pasos necesarios para facilitar el proceso de toma de decisiones. En este sentido, ENRESA deberá emprender las siguientes actuaciones», entre otras:

Consolidación y aplicación de una metodología para la búsqueda de soluciones reales y posibles para proyectos de difícil aceptación social, adaptada a las características de la instalación ATC, que deberá conducir a la obtención de un emplazamiento con la debida aceptación social que contribuya plenamente a su éxito y futura gobernabilidad a largo plazo. (PGRR, 2006: 126)

En relación con la saturación de las piscinas y para evitar la construcción de nuevos ATIs, el PGRR afirmaba:

Este Plan considera que este proceso de debate y de toma de decisiones no debería diferirse más allá del año 2006, ya que en caso de sobrepasar esta fecha tendrían que desarrollarse los proyectos e implantar soluciones alternativas a medida que se saturan las capacidades actuales, teniendo que almacenar «in situ» las cantidades necesarias hasta la disponibilidad de un ATC, con el consiguiente encarecimiento del sistema global de gestión. (PGRR, 2006: 126)

En el momento en que se inició el procedimiento para modificar el 5.º PGRR y aprobar el 6.º Plan, no estaba en vigor la Ley 27/2006, que obliga a someter los planes con repercusiones ambientales a participación pública. La normativa vigente entonces, la Ley 38/1995, tampoco lo preveía, ya que regulaba exclusivamente el acceso a la información ambiental en manos de la Administración pública<sup>18</sup>.

Asimismo, el 6.º Plan no fue sometido a ningún trámite de evaluación de impacto ambiental, lo que hubiera propiciado cierta participación pública, a pesar de que la Ley 9/2006, de 28 de abril, de evaluación ambiental estratégica,

18. El 5.º Plan fue aprobado en julio de 1999 y se tardó siete años en aprobar el siguiente, el 6.º, que hoy aún está vigente. Asimismo, han pasado ya ocho años desde la aprobación del 6.º PGRR sin que todavía se haya revisado, tal y como debería (art. 9.4, RD 102/2014).

entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, es decir, el 30 de abril, ya que fue publicado en el BOE el 29, probablemente amparándose en la disposición transitoria. Si se hubiese dictado un nuevo plan durante estos años, sí que debería haberse sometido, ya que el artículo 3 así lo preveía<sup>19</sup>.

### 2.2.3. *El proyecto Community Waste Management (COWAM)*

En abril de 2004, tuvo lugar la presentación y el inicio público del programa COWAM España, «con el objetivo de definir y proponer una metodología participativa que apostara por la búsqueda de soluciones reales, transparentes y legitimadas en los procesos de elaboración y toma de decisión en la gestión de los residuos radiactivos» (Vila d'Abadal, 2005: 23). El COWAM España estuvo coordinado por la Asociación de Municipios en Áreas con Centrales Nucleares (AMAC), en colaboración con ENRESA, el CSN y la Escuela de Prevención y Seguridad Integral (UAB).

Se establecieron cuatro grupos de trabajo: Democracia y sistemas de participación social; Entorno institucional, procesos de toma de decisiones y estrategias; Gobernabilidad a largo plazo, y Gestión e integración. En sus conclusiones, COWAM España aboga porque la elaboración de los procedimientos y los procesos de toma de decisiones sean consensuados a nivel político e institucional, teniendo en cuenta a los municipios y a las comunidades autónomas y garantizando la participación pública, la información y la transparencia. También se refiere a la voluntariedad de los municipios y a su capacidad de veto, puesto que su candidatura «no presupone, en ningún caso, la aceptación de la instalación». Añade, en sus recomendaciones 11 a 13, que:

El instrumento más idóneo para garantizar la transparencia, la legitimidad democrática y la participación pública en el proceso público de elaboración y toma de decisiones en materia de emplazamientos e instalaciones de almacenamiento de residuos radiactivos, sería la creación de una Comisión Nacional u organismo similar, con una composición social, política y territorialmente representativa. (Vila d'Abadal, 2005: 267)

Dicha comisión:

[...] debería desarrollar un procedimiento público con la finalidad de invitar a los entes locales interesados a participar en el proceso de selección de emplazamientos. Finalmente, y una vez evaluadas las solicitudes recibidas, la Comisión formularía al Gobierno una propuesta de los emplazamientos idóneos, con mínimo de dos y máximo de cinco, además de una recomendación metodológica para desarrollar los procesos de información y participación pública a escala local en los emplazamientos propuestos. (Vila d'Abadal, 2005: 268)

19. Actualmente, dicha norma ha sido sustituida por la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y, en aplicación de su artículo 6, el PGRR también se vería sometido a evaluación ambiental estratégica, trámite que prevé la participación pública.

Finalmente, COWAM España recomienda crear comisiones locales de información «con el objetivo de institucionalizar y legitimar la participación pública y social en los territorios candidatos». También señala que la calidad participativa del proceso debería mantenerse durante la construcción, la puesta en marcha y el funcionamiento del ATC.

En el 6.º seminario del FSC, *Coordination of Decision Making in Spain: The «COWAM SPAIN» Initiative and the Current Project Under Consideration for a National Interim Storage Facility for Spent Fuel and High Level Waste* (l'Hospitalet de l'Infant, Tarragona, 21/23-11-2005), se concretaron algunas de las fortalezas y debilidades del proceso: a favor, la consideración del asunto como problema público; el acuerdo mayoritario sobre la solución ATC y su conocimiento técnico; la implicación del Parlamento, el Gobierno, ENRESA y el CSN; el papel integrador de la AMAC, y la no imposición de un calendario. Como puntos en contra se destacaron la indefinición del proceso, la escasa implicación de los generadores de residuos y las limitaciones a la participación en la tramitación del ATC y del 6.º PGR. También se advirtió de la necesidad de tener en mayor consideración a la AMAC y a los municipios circundantes al ATC; de que los parlamentos autonómicos y el Gobierno no debían dejar solos a los candidatos en la decisión, y de la responsabilidad política que deberían tener instituciones y partidos (OECD, 2007).

#### 2.2.4. La Mesa de Diálogo sobre la evolución de la energía nuclear en España

La constitución de la Mesa de Diálogo sobre la evolución de la energía nuclear en España («Mesa», en adelante) responde al compromiso manifestado por el entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en el debate del estado de la Nación: «Mantengo mis principios y mi compromiso. Le invito a ese diálogo para una aproximación a un horizonte temporal, a un calendario de cierre de la energía nuclear en nuestro país» (*Diario de Sesiones del Congreso*, 12-5-2005, 89: 4439).

Entre noviembre de 2005 y mayo de 2006, tuvieron lugar las siete sesiones de la Mesa, entre las cuales se realizaron las de «Estrategia para la gestión de los residuos de alta actividad», «Información a la sociedad y su participación en los mecanismos de toma de decisiones» y «Régimen normativo aplicable al ámbito nuclear».

Las conclusiones de la Presidencia, remitidas al Gobierno para su consideración, se refieren al Convenio de Aarhus y al ejercicio efectivo del derecho a participar:

La participación de los agentes sociales debe considerarse parte integral del proceso de toma de decisiones en todas aquellas cuestiones nucleares que sean socialmente sensibles. Se debe facilitar su ejercicio efectivo mediante la aplicación de la normativa genérica y, en su caso, el desarrollo de procedimientos específicos adecuados. Esta participación favorece la credibilidad de las instituciones y la aceptación social de las decisiones tomadas.

Los antecedentes comentados, en combinación con el contexto sociopolítico y legislativo, dibujan el escenario previo al proceso de selección del emplazamiento ATC.

### 2.3. Selección del emplazamiento ATC

En cumplimiento de la ya citada resolución novena de la Comisión de Industria del Congreso de 2004, la misma comisión aprobó, el 27 de abril de 2006, una proposición no de ley para la creación de una comisión interministerial encargada del ATC.

Dicha comisión, constituida mediante el RD 775/2006, de 23 de junio de 2006, tenía entre sus funciones: «Establecer e impulsar los procesos de información y participación pública» (art. 3.b) y «desarrollar el procedimiento por el que los municipios interesados puedan optar a ser candidatos para el emplazamiento» (art. 3.c)<sup>20</sup>.

El 10 de julio de 2008, la Comisión aprobó el procedimiento y las bases de la convocatoria pública dirigida a los municipios interesados en el ATC y, mediante la Resolución de 23 de diciembre de 2009, la Secretaría de Estado de Energía efectuó la convocatoria para la selección de candidatos.

En el anexo II («Procedimiento»), se establece que los municipios interesados dispondrán de un mes para presentar candidaturas, «[...] previa adopción del correspondiente acuerdo del Pleno Municipal». El apartado *f* determina el trámite de alegaciones y de información y participación pública:

Una vez efectuada la comunicación anterior, la Comisión publicará en la página web [www.emplazamientoatc.es](http://www.emplazamientoatc.es) y notificará a los municipios solicitantes, a la Federación española de municipios y provincias y a las provincias y comunidades autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentran los municipios admitidos, así como a aquellas organizaciones y asociaciones cuyos fines guarden relación directa con el objeto del procedimiento, requiriéndoles para que formulen las alegaciones que tengan por convenientes, sobre la aplicación de los criterios de la convocatoria a las candidaturas presentadas, disponiendo para ello de un plazo de veinte (20) días a contar desde la fecha de notificación individual o, en su caso, desde la fecha de publicación en la web [www.emplazamientoatc.es](http://www.emplazamientoatc.es)<sup>21</sup>.

20. Esta comisión interministerial se asimila a la propuesta por el COWAM España en sus recomendaciones 11 a 13, pero limita la sugerida representatividad social, política y territorial a los ministerios de Industria, Turismo y Comercio; Medio Ambiente; Economía y Hacienda; Educación y Ciencia; Sanidad y Consumo; Administraciones Públicas, así como al Gabinete del Presidente del Gobierno.
21. Cabría preguntarse si la participación se ha abierto en el momento adecuado, ya que se somete a participación pública la aplicación de los criterios, pero no los criterios en sí mismos, por lo que parece que el acceso a la información y a la participación no ha tenido efectivamente lugar desde el inicio del procedimiento.



Tras analizar los expedientes presentados, la Comisión aprobó las listas de candidatos admitidos, excluidos y desistidos. El 6 de marzo de 2010, se publicó en el BOE el anuncio del Ministerio de Industria: «[...] la Comisión Interministerial para la selección del emplazamiento ATC y su centro tecnológico, en su reunión celebrada el 4 de marzo de 2010, ha acordado someter al trámite de alegaciones y de información y participación pública la aplicación de los criterios de la citada convocatoria a las candidaturas admitidas».

La Comisión, reunida el 14 de abril de 2010, revisó las alegaciones y acordó publicar en [www.emplazamientoatc.es](http://www.emplazamientoatc.es) el informe sobre el trámite de alegaciones y de información y participación pública de la convocatoria: 14.420 escritos de alegaciones recibidos clasificados en tres apartados:

- a) Alegaciones, por municipio, sobre la aplicación de los criterios de la convocatoria a las candidaturas presentadas.
- b) Alegaciones, por municipio, no referidas a la aplicación de los criterios, pero que aportan información a tener en cuenta o sobre la evaluación de impacto ambiental que deberá realizarse previamente a la concesión de la autorización de construcción del ATC.
- c) Alegaciones genéricas con argumentos comunes para todos los municipios.

En el trámite de alegaciones y de información y participación pública del proceso, fueron consultadas 5 comunidades autónomas, 8 diputaciones provinciales, 9 ayuntamientos candidatos, el CSN y 21 organizaciones y asociaciones industriales, empresariales, sindicales, ecologistas, agrarias y de consumidores y usuarios.

El 16 de septiembre de 2010, la Comisión Interministerial aprobó el informe de propuesta de emplazamientos, que remitió al Gobierno concluyendo que «los terrenos presentados por los municipios de Zarra, Ascó, Yebra y Villar de Cañas son los que resultan más idóneos para la realización del proyecto, arrojando la valoración técnica escasas diferencias entre ellos».

Finalmente, el 30 de diciembre de 2011, tuvo lugar el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la designación del ATC en Villar de Cañas (Cuenca)<sup>22</sup>. Según el Gobierno, el proceso de selección «se ha caracterizado en todo momento por su transparencia y publicidad»<sup>23</sup>.

### 3. Discusión

El ATC fue objeto de diversos recursos judiciales presentados por organizaciones ecologistas y ayuntamientos. En este caso, se ha analizado el proceso judicial iniciado por Greenpeace: un primer recurso que fue desestimado por la Audiencia Nacional y un segundo recurso de casación contra esta sentencia

22. BOE n.º 17 de 20-1-2012, sección III, p. 5176.

23. <http://www.minetur.gob.es/es-ES/GabinetePrensa/NotasPrensa/2011/Paginas/npatc301211.aspx>

ante el Tribunal Supremo, cuyo resultado fue, también, desestimatorio. Una aproximación a este procedimiento jurisdiccional permite comparar los distintos significados que los actores del litigio otorgan a la participación pública<sup>24</sup>.

### 3.1. *El recurso contencioso-administrativo núm. 98/2010 y la Sentencia de 1 de febrero de 2012 (ROJ: SAN 431/2012)*<sup>25</sup>

El 22 de febrero de 2010, Greenpeace presentó, ante la Audiencia Nacional, recurso contencioso-administrativo (núm. 98/2010) contra la resolución de la Secretaría de Estado de Energía de fecha 23 de diciembre de 2009, por la que se efectúa la convocatoria pública ATC.

Según la recurrente, «este proceso se ha caracterizado por la falta de transparencia y por haber evitado la participación pública desde el principio, además de por la actuación a espaldas de los ciudadanos y por la búsqueda negociada y en secreto de candidatos». Greenpeace afirmaba que «el proceso puede considerarse ilegal, pues vulnera claramente los principios jurídicos de acceso a la información y participación del Convenio de Aarhus». En su escrito de demanda (23-12-2010), solicitó la nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida.

Greenpeace argumentó en la demanda que «el proceso de decisión sobre la forma de gestión de los residuos radiactivos ha de ser transparente, democrático y contar con la participación de los agentes sociales implicados, observando de manera rigurosa los derechos de participación e información», estimando «que en el presente caso no ha sido así, y prueba de ello es la falta de consenso existente sobre la forma de llevar a cabo esta decisión».

24. Además de impugnar la convocatoria pública para la selección de candidatos al ATC, el 24-2-2012, Greenpeace también presentó el recurso contencioso núm. 230/2012 contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011 por el que se aprueba la designación del emplazamiento ATC en Villar de Cañas, y que fue resuelto en la STS de 28 de octubre de 2013, Roj: STS 5142/2013. La sentencia de la misma fecha, Roj: 5149/2013, resuelve recurso de casación contra la sentencia dictada con fecha 1 de febrero de 2012 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso número 98/2010, sobre la selección de municipios candidatos a albergar el almacén de combustible nuclear interpuesto también por Greenpeace España. Otras sentencias en el conjunto de las pronunciadas sobre el caso ATC han sido: la STS de 27 de mayo de 2014, Roj: STS 2046/2014 (que resuelve el contencioso-administrativo interpuesto por los ayuntamientos de Yebra y Ascó contra el acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprueba la designación del emplazamiento del ATC en Villar de Cañas); la STS de 6 de noviembre de 2013, Roj: STS 5327/2013 (que resuelve el contencioso-administrativo presentado por tres ayuntamientos conguenses —Belmonte, Villar de la Encina y Monreal del Llano— contra el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la designación del ATC en Villar de Cañas), y la STS de 13 de noviembre de 2013, Roj: STS 6167/2013 (que resuelve el recurso interpuesto por Ecologistas en Acción-CODA contra el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la designación del ATC en Villar de Cañas). Estas sentencias no se han analizado, por el hecho de que no tratan de la participación pública, objeto de este trabajo.

25. Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 4.ª. Ponente: Ana Isabel Martín Valero.

La Sala rechazó la pretensión de Greenpeace «una vez se ha concluido en los Fundamentos precedentes que se han respetado los derechos de participación e información, que la resolución recurrida es un acto administrativo y no una disposición de carácter general y que no ha habido omisión de documentos esenciales» (F.J. 18). Así, el Tribunal desestimó el recurso 98/2010 de Greenpeace mediante la SAN 431/2012, de 1 de febrero de 2012.

La caracterización del significado que la Sala otorga a la participación pública se observa en el fundamento jurídico decimotercero:

La participación pública en el proceso ha sido respetada, mediante la participación en la Mesa de Diálogo de representantes de un gran número de instituciones y sectores de la sociedad, y la publicación de las decisiones e informes relativos a la necesidad de construir el Almacén Temporal Centralizado de combustible irradiado y residuos de alta actividad, y la posibilidad que se ofrece de que quien lo desee pueda realizar los comentarios y sugerencias que estime oportunos en relación con esa decisión [...] Además, la propia resolución impugnada prevé un trámite de alegaciones y de participación pública, una vez comunicado a los municipios candidatos las zonas no aptas de su término municipal para albergar el ATC y su centro tecnológico. (F.J.13)

### *3.2. El recurso de casación núm. 1124/2012 y la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 2013 (ROJ: STS 5149/2013)<sup>26</sup>*

Greenpeace interpuso, el 24 de abril de 2012, en la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, recurso de casación (núm. 1124/2012) contra la sentencia anterior. Insistió en que la Sala había realizado una «interpretación meramente formal» del derecho de participación y «una motivación y valoración errónea [...] sobre la interpretación del concepto de participación real y efectiva».

El Supremo resolvió dicho recurso núm. 1124/2012 mediante la STS, de 28 de octubre de 2013, Roj: STS 5149/2013, que concluye que los mecanismos de participación del público fueron respetados y que «la selección del emplazamiento fue objeto de una convocatoria pública y de los trámites de participación antes expuestos para, al menos tendencialmente, propiciar aquel objetivo (lo que no implica que, como cualquier otra decisión de este género, esté ausente de polémica o de rechazo por diferentes agentes sociales o instituciones» (F.J. 12).

De acuerdo con la interpretación del Tribunal Supremo, el procedimiento de selección del ATC cumplió con las obligaciones legales relativas a la participación pública.

En este punto, podemos cuestionar el alcance de la interpretación que el Tribunal Supremo hace del artículo 6 del Convenio de Aarhus —que le es aplicable, por el hecho de estar ante una autorización—, puesto que, a pesar de analizar dicho artículo 6 en el fundamento jurídico noveno, no lo discute de forma expresa. Es decir, a la «obligación de que se tengan debidamente en cuen-

26. Sentencia del Tribunal Supremo, Sección 3.ª. Ponente: Manuel Campos Sánchez-Bordona.

ta los resultados de procedimiento de participación del público» (art. 6.8 del Convenio de Aarhus), el Alto Tribunal se limita a analizar si existe una actividad de fomento de participación formalmente suficiente, dado que Greenpeace no discutió de forma expresa el alcance de la obligación de participación pública. Por este motivo, podemos cuestionarnos si se cumplió efectivamente la ley o solo formalmente, en tanto se exige que la participación sea temprana y tenida en cuenta en la toma de decisiones.

A la luz de lo expuesto, en el caso de estudio, se distinguen tres planos que operan a múltiples niveles. El difícil encaje entre ellos dificultó el ejercicio del derecho a la participación pública en su concepción más amplia.

En el plano social, se trató de consensuar una respuesta estatal a las necesidades de gestión de los residuos mediante el ATC, que tiene una afectación local. La Mesa y el COWAM responden a la voluntad de sus promotores de lograr un acuerdo entre una amplia representatividad de actores mediante la participación como estrategia deseable. Aunque la participación fue instrumental, «de fachada» (Arnstein, 1969), relacionada con una necesidad institucional, más que con la intención de ampliar el reparto de poder y el sistema de toma de decisiones.

En el plano administrativo, la participación se limitó, marcando el resto del proceso, cuando la propuesta del COWAM para crear una «Comisión Nacional u otro organismo similar, con una composición social, política y territorialmente representativa» se tradujo en la creación de la Comisión Interministerial. Como también han señalado Costa y Baños sobre dicha comisión:

[...] curiosamente, en relación con el mecanismo de selección del municipio destinado a albergar el ATC se recomienda que una Comisión Nacional establezca «las necesarias condiciones técnicas, ambientales y socioeconómicas que deben reunir los territorios potencialmente candidatos», para proceder después a la selección definitiva; que es lo contrario de lo que se ha decidido hacer finalmente: convocar un concurso abierto, sin los requisitos previos antes señalados, para decidir posteriormente de acuerdo con una idoneidad exigida *a posteriori*. (Costa y Baños, 2010: 155)

El hecho de que fuera suficiente la mayoría simple del pleno municipal para la presentación de candidaturas es otra muestra de menor representatividad y participación frente a instrumentos como la consulta o el referéndum, más próximos a los niveles de poder ciudadano (Arnstein, 1969). Otro factor a tener en cuenta son los breves plazos de tiempo que impiden poner en marcha procesos participativos complejos. La participación sigue vinculándose a la información, a la consulta y a la posibilidad de presentar alegaciones, más que a un proceso de asociación o cooperación real.

En el plano judicial, los tribunales intervienen en el conflicto interpretando las leyes, legitimando la actuación administrativa y consolidando los significados normativos de la participación. El uso de un vocabulario institucionalizado y generalista poco definido camufla la dimensión real de la participación pública. La judicialización del conflicto pone de manifiesto las limitaciones de

la participación en el caso analizado, siendo representativa en las fases consultivas iniciales, pero limitada en el trámite de información y alegaciones ante una decisión tomada previamente: la construcción del ATC. El recurso a los tribunales forma parte también de una calculada estrategia de comunicación de riesgo del movimiento antinuclear.

La introducción de la lógica mediática en el conflicto condiciona el debate, hasta el punto de que el conflicto en sí mismo se convierte en una forma de comunicación. En entornos complejos como los conflictos intratables, «[...] la comunicación y la deliberación deben ir de la mano. La comunicación en situaciones de gran desconfianza social es fundamentalmente diferente de la comunicación unidireccional y vertical que todavía se mantiene como norma para la mayoría de los sectores públicos y privados» (Kasperson, 2014: 6).

#### 4. Conclusiones

En cuanto a propuestas prácticas, sería deseable unificar en la regulación todo lo referente a materia nuclear en aras de una mayor seguridad jurídica, empezando por la renovación de la LEN. Aunque, a pesar de ser preconstitucional, la LEN se ajusta al bloque de constitucionalidad vigente, como han señalado tanto la doctrina como los tribunales, parece más que necesaria una renovación de la ley básica nuclear. La nueva ley podría incorporar a su articulado la participación pública en lo nuclear, sus procesos, tiempos, métodos, instrumentos, medios y recursos para su ejercicio pleno y efectivo.

Como hemos visto, la normativa en materia de energía nuclear continúa siendo un mosaico conformado a base de diversos reales decretos. El último aprobado, el RD 102/2014, pretende aunar cierta regulación relacionada con los residuos. Es esta norma la que incorpora en su articulado una referencia expresa a la participación: prevé el fomento de la participación pública en la elaboración del PGRR en los términos previstos en la Ley 27/2006 y en la Ley 21/2013 (art. 5.4) y también dispone, en el artículo 6, «contenido del Plan General de Residuos Radiactivos», que el PGRR incluirá: «j) los criterios de transparencia y participación pública respecto a la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos, de forma que se facilite a los trabajadores y a la población la información necesaria sobre dicha gestión». Recordemos que el RD 102/2014 es posterior a la última revisión del PGRR, por lo que no fue de aplicación entonces. En cambio, en futuras revisiones, se deberán tener en cuenta estas disposiciones de su articulado.

También aportaría seguridad jurídica concretar en qué debe consistir la participación pública. La invitación a participar no puede quedarse en un mero trámite formal en cumplimiento estricto de una obligación normativa. Frente a la política de hechos consumados que origina conflictos sociales y judiciales, privando a los actores del debate, se impone la comunicación de riesgo como vía de diálogo y entendimiento mutuo.

En este sentido, los comités de información previstos para las centrales nucleares, institucionalizados jurídicamente como órganos colegiados en el

artículo 13 del RD 35/2008, pueden desempeñar un papel relevante siempre que incorporen al público en su acepción más amplia, ganen legitimidad y dispongan de recursos suficientes para mantener sus actividades. El tiempo dirá si han sido un paso más hacia los últimos escalones de la participación pública.

El estudio pormenorizado de los actores políticos excede el objeto de este artículo, aunque bastan algunas referencias para visualizar cómo sus posiciones añadieron complejidad e incertidumbre al proceso, utilizando formas de comunicación de riesgo distantes de las que permiten al público tomar decisiones informadas: posiciones contrapuestas en las direcciones de los partidos políticos a nivel estatal, autonómico y local<sup>27, 28</sup>; anuncios desmentidos en pocas horas<sup>29</sup>; cruce de acusaciones, manifestaciones y contramanifestaciones<sup>30</sup>; intentos previos de «blindaje» contra el ATC<sup>31</sup>; etc.

La participación en los medios es también una forma de participación pública, lo que plantea dilemas acerca de quién puede acceder a ellos, cómo influye su línea editorial en los contenidos, etc. En el caso ATC, en los medios, la cobertura de la agenda política predominó sobre la reflexión ambiental, los medios tuvieron posicionamientos contrapuestos y se constató la relación entre

27. <http://www.europapress.es/sociedad/medio-ambiente-00647/noticia-atc-sebastian-ve-perplejidad-oposicion-partidos-pronucleares-20100527200229.html>

28. <http://www.publico.es/espana/parlament-catalan-solemniza-amplia-mayoria.html>

29. [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2010/09/17/actualidad/1284674403\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2010/09/17/actualidad/1284674403_850215.html)

30. <http://www.icnr.es/articulo/de-la-vega-zapatero-sebastian-y-marin-convierten-moncloa-en-la-casa-de-los-lios-energeticos>

31. La STC 14/2004, de 12 de febrero de 2004, resuelve el recurso de inconstitucionalidad 4488/98, promovido por el presidente del Gobierno contra dos apartados de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio. En relación con el número 222 del apartado II veinteaño (suelo) de las directrices de ordenamiento territorial incluidas en el anexo de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1998, de 16 de julio, de ordenación del territorio, según la cual «se prohibirá la instalación de almacenes de residuos nucleares que no hayan sido generados en Aragón», el TC resuelve que es inconstitucional, ya que considera que corresponde al Estado, como legislador básico, y no a la comunidad autónoma decidir al respecto. Según el TC, «Ello es consecuencia de que al legislador básico le corresponde la determinación de las características estructurales del sistema de almacenamiento de residuos en el conjunto del territorio nacional, en concordancia con las orientaciones que se adopten sobre la producción misma de este tipo de energía, de un lado, y, de otro, de las exigencias medioambientales y de otra naturaleza que conlleve la gestión de los residuos nucleares que se generen. Corresponde, en suma, al legislador básico, en razón a las características estructurales de que se pretenda dotar al sector de la energía nuclear que le corresponde ordenar, decidir si los residuos generados en una Comunidad Autónoma han de ser necesariamente almacenados en la misma Comunidad, o si, por el contrario, resulta más adecuado distribuir estratégicamente los centros de producción y los almacenes de residuos de esta modalidad de energía, teniendo como referencia el conjunto del territorio nacional, según las pautas que se estimen convenientes. [...] En conclusión, la normativa básica dictada en esta materia, al ordenar el sector de la energía nuclear y radioactiva, ha optado por un sistema abierto a todo el territorio nacional, y no por un modelo de gestión intraautonómica de los residuos que se produzcan. Por esta razón, y habida cuenta de que el precepto de la Ley aragonesa configura un modelo de almacenamiento de residuos excluyente de aquéllos que pudieran producirse en otras Comunidades Autónomas, incurre en infracción del orden constitucional de competencias» (F.J.13).

su posicionamiento y el uso de los términos *cementerio* y *almacén* para referirse al ATC (Camon y Martín, 2011).

Debido a las diferencias terminológicas, conceptuales y de poder, a la complejidad organizativa de los procesos decisorios y a la (más o menos calculada) ambigüedad institucional, en la toma escalonada de decisiones se producen tensiones y desencajes. La participación como concepto abierto a la improvisación topa con una arquitectura organizativa que reproduce los canales administrativos y no da pie a la innovación. Parece que, pese a los esfuerzos por evolucionar de una visión técnica y jerárquica a una aproximación sociotecnocientífica, las dificultades van a continuar:

Las diferencias epistemológicas y los cambios estructurales a acometer son tan fundamentales que, probablemente, en la gestión de los residuos radiactivos no podrá desarrollarse una nueva comunidad epistémica que incluya científicos sociales, cuyo discurso sobre temas no técnicos (percepción y comunicación del riesgo) va más allá del tecnocrático-dominante *safety case* (análisis y evaluación del riesgo). (Stauffacher y Moser, 2010: 209)

La participación pide espacios de expresión y capacidad deliberativa para orientar las decisiones de la Administración, pero la lógica institucional prevalece sobre otras consideraciones. Y, a pesar de sus intentos por incorporar nuevas voces, sigue excluyendo las más discordantes, escudándose en el procedimiento normativo:

[...] el fracaso en la disposición de los residuos radiactivos al ampliar la discusión para incluir temas de libertad civil y equidad (como la distribución generacional de los riesgos y beneficios y la localización de la generación de residuos versus la de los que asumen los riesgos) ha excluido importantes temas de interés público. (Kasperson, 2014: 3)

Además de las preguntas sobre la comunicación de riesgo que han alimentado el debate académico en las últimas décadas y de los principios para mejorar su aplicación práctica en el futuro, la investigación debería preguntarse también por su carácter constitutivo y definitorio en los procesos de participación mediática. En el caso ambiental, ¿qué posibilidades de participar ofrecen los medios al público? ¿En qué fase(s) de producción de contenidos? ¿Reproduce el entorno 2.0 las relaciones clásicas de poder entre los principales medios de comunicación, los actores del conflicto y los públicos?

## Referencias bibliográficas

- ABELSON, J.; FOREST, P.G.; EYLES, J.; SMITH, P.; MARTIN, E. y GAUVIN, F.P. (2003). «Deliberations about deliberative methods: Issues in the design and evaluation of public participation processes». *Social Science & Medicine* [en línea], 57 (2), 239-251.  
<[http://dx.doi.org/10.1016/S0277-9536\(02\)00343-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0277-9536(02)00343-X)>.

- AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE (2013). *Late lessons from early warnings: Science, precaution, innovation: Summary*. EEA Report, 1/2013. Luxemburgo: Publication Office of the European Union.
- ARNSTEIN, Sherry R. (1969). «A Ladder of Citizen Participation». *Journal of the American Planning Association* [en línea], 35 (4), 216-224.  
<<http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>>.
- BARCELÓ, A. (2002). *Instalaciones nucleares: Autorización y conflicto*. Barcelona: Ariel.
- BEIERLE, Thomas (1998). *Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals*. Washington: Resources for the Future.
- CAMON, D. y MARTÍN, S. (2011). *Informe Media.cat: Anàlisi del tractament en la premsa catalana de la candidatura d'Ascó per acollir un magatzem de residus nuclears*. Barcelona: Grup de Periodistes Ramon Barnils-Escac.
- CARPENTIER, N. (2012). «The concept of participation: If they have access and interaction, do they really participate?». *Revista Fronteiras: Estudos Midiáticos* [en línea], 14 (2), 164-177.  
<<http://dx.doi.org/10.4013/fem.2012.142.10>>.
- CERSKI, P. (2011). «El derecho ambiental como instrumento de gestión del riesgo tecnológico». *Quaderns de Dret Ambiental*, 4. Tarragona: Publicacions de la URV.
- COSTA, P. y BAÑOS, P. (2010). «Sociología e ideología de los residuos radioactivos: La sociedad contra la técnica». *Argumentos de Razón Técnica*, 13, 137-158.
- CRUZ, J. de la (2009). «El tratamiento jurídico de los residuos radiactivos». En: BECKER, F. (codir.). *Tratado de regulación del sector eléctrico*. Tomo I. *Aspectos Jurídicos*. Pamplona: Iberdrola/Thomson-Aranzadi.
- ESTEVE PARDO, J. (1999). *Técnica, riesgo y derecho: Tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*. Barcelona: Ariel.
- FEW, R.; BROW, K. y TOMPKINS, E. (2007). «Public participation and climate change adaptation: Avoiding the illusion of inclusion». *Climate Policy* [en línea], 7 (2), 46-59.  
<<http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2007.9685637>>.
- FIORINO, D.J. (1990). «Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms». *Science, Technology & Human Values*, 15 (2), 226-243.
- FISCHHOFF, B. (1995). «Risk perception and communication unplugged: Twenty years of process». *Risk Analysis* [en línea], 15 (2), 137-146.  
<<http://dx.doi.org/10.1111/j.1539-6924.1995.tb00308.x>>.
- FLÜELER, Thomas (2001). «Options in Radioactive Waste Management Revisited: A Proposed Framework for Robust Decision Making». *Risk Analysis* [en línea], 21 (4), 787-799.  
<<http://dx.doi.org/10.1111/0272-4332.214150>>.
- GAMSON, W. y MODIGLIANI, A. (1989). «Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach». *American Journal of Sociology*, 95 (1), 1-37.
- HAMILTON, Jennifer y WILLS-TOKER, Caitlin (2006). «Reconceptualizing Dialogue in Environmental Public Participation». *The Policy Studies Journal* [en línea], 34 (4), 755-775.  
<<http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00200.x>>.
- HÖPPNER, C.; WHITTLE, Rebeca; BRÜNDL, Michael y BUCHECKER, Matthias (2012). «Linking social capacities and risk communication in Europe: A gap between theory and practice?». *Nat Hazard* [en línea], 64, 1753-1778.  
<<http://dx.doi.org/10.1007/s11069-012-0356-5>>.



- KASPERSON, Roger (1986). «Six propositions on Public Participation and Their Relevance for Risk Communication». *Risk Analysis* [en línea], 6 (3), 275-281. <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1539-6924.1986.tb00219.x>>.
- (2014). «Four questions for risk communication». *Journal of Risk Research* [en línea], 17 (10), 1233-1239. <<http://dx.doi.org/10.1080/13669877.2014.900207>>.
- LEISS, William (1996). «Three Phases in the Evolution of Risk Communication Practice». *Annals of the Academy of Political and Social Science* [en línea], 545 (1), 85-94. <<http://dx.doi.org/10.1177/0002716296545001009>>.
- MEI-FANG, F. (2015). «Evaluating the 2008 consensus conference on genetically modified foods in Taiwan». *Public Understanding of Science* [en línea], 24 (5), 533-546. <<http://dx.doi.org/10.1177/0963662513503260>>.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2006). *Sexto Plan General de Residuos Radiactivos*. Madrid: MINETUR. <http://www.minetur.gob.es/energia/nuclear/Residuos/Paginas/plangeneral.aspx>
- MORALES, A. (2009). «El marco regulatorio de la energía nuclear». En: BECKER, F. (codir.). *Tratado de regulación del sector eléctrico*. Tomo I. *Aspectos jurídicos*. Pamplona: Iberdrola/Thomson-Aranzadi.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL (1996). *Understanding risk: Informing decisions in democratic society*. Washington: National Academy Press.
- OECD (2002). *Emerging Risks in the 21<sup>st</sup> Century: An Agenda for Action*. París: OECD.
- (2003). *Public Information, Consultation and Involvement in Radioactive Waste Management*. París: OECD.
- (2004). *Stepwise Approach to Decision Making for Long-Term Radioactive Waste management: Experience, Issues and Guiding Principles*. París: OECD.
- (2007). *Radioactive Waste Management in Spain: Co-ordination and Projects*. FSC Workshop Proceedings. *L'Hospitalet de l'Infant, Spain, 21-23 November 2005*. París: OECD.
- (2010a). *More than Just Concrete Realities: The Symbolic Dimension of Radioactive Waste Management*. París: OECD.
- (2010b). *Partnering for Long-term Management of Radioactive Waste*. París: OECD.
- (2010c). *From Information and Consultation to Influence and Power: 10-year Evolution in Public Involvement in Radioactive Waste Management*. París: OECD.
- (2013). *Stakeholder Confidence in Radioactive Waste Management: An Annotated Glossary of Key Terms*. París: OECD.
- PIGRAU, A. y BORRÀS, S. (2008). «Capítulo 1: Diez años del convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente». En: PIGRAU SOLÉ, A. (dir.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: Diez años del Convenio de Aarhus*. Barcelona: Atelier.
- PLOUGH, Alonzo y KRIMSKY, Sheldon (1987). «The emergence of Risk Communication Studies: Social and Political Context». *Science, Technology & Human Values*, 12 (3/4), 4-10.
- POWELL, M. (2008). «Building citizen capacities for participation in nanotechnology decision-making: The democratic virtues of the consensus Conference model». *Public Understanding of Science* [en línea], 17 (3), 329-348. <<http://dx.doi.org/10.1177/0963662506068000>>.
- RENN, Ortwin (2008). *Risk Governance*. Londres: Earthscan.

- ROWE, Gene y FREWER, Lynn J. (2000). «Public Participation Methods: A Framework for Evaluation». *Science, Technology & Human Values* [en línea], 25 (1), 3-29.  
<<http://dx.doi.org/10.1177/016224390002500101>>.
- (2005). «A Typology of Public Engagement Mechanisms». *Science, Technology & Human Values*, 30 (1), 251-290.  
<<http://dx.doi.org/10.1177/0162243904271724>>.
- RUIZ DE APODACA, A. (2009). «Régimen jurídico de la gestión de los residuos nucleares». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 16, 89-111.
- SANTAMARÍA, R. (2010). «Capítulo tercero. Residuos». En: LASAGABASTER HERRATE, I. (dr.); URRUTIA LIBARONA, I. y SANTAMARÍA ARIÑAS, R. *Derecho Ambiental parte especial II, productos químicos, transgénicos, residuos, contaminación electromagnética*. Bilbao: Lete Argitaletxea.
- SJÖLANDER, A. y JÖNSSON, A. (2012). «Contested Ethanol Dreams: Public Participation in Environmental News». En: PHILLIPS, L.; CARVALHO, A. y DOYLE, J. *Citizen Voices: Performing Public Participation in Science and Environment Communication*. Bristol: Intellect.
- STAGL, S. (2006). «Multicriteria evaluation and public participation: The case of UK energy policy». *Land Use Policy* [en línea], 23 (1), 53-62.  
<<http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2004.08.007>>.
- STAUFFACHER, M. y MOSER, C. (2010). «A new “epistemic community” in nuclear waste governance?: Theoretical reflections and empirical observations on some fundamental challenges». *Catalan Journal of Communication & Cultural Studies* [en línea], 2 (2), 197-211.  
<[http://dx.doi.org/10.1386/cjcs.2.2.197\\_1](http://dx.doi.org/10.1386/cjcs.2.2.197_1)>.
- STIRLING, Andy (2008). «“Opening Up” and “Closing Down”: Power, Participation, and Pluralism in the Social Appraisal of Technology». *Science, Technology & Human Values* [en línea], 33 (2), 262-294.  
<<http://dx.doi.org/10.1177/0162243907311265>>.
- VAN DER SANDER, M. y MEIJMAN, Frans J. (2008). «Dialogue guides awareness and understanding of science: An essay on different goals of dialogue leading to different science communication approaches». *Public Understanding of Science* [en línea], 17, 89-103.  
<<http://dx.doi.org/10.1177/0963662506067376>>.
- VILA D'ÁBADAL, M. (2005). *La gestión democrática de los residuos radiactivos: Programa COWAM España*. Madrid: Asociación de Municipios en Áreas de Centrales Nucleares (AMAC).
- WELP, M.; VEGA-LEINERT, Anne de la; STOLL-KLEEMANN, Susanne y JAEGER, Carlo C. (2006). «Science-based stakeholder dialogues: Theories and tools». *Global Environmental Change* [en línea], 16, 170-181.  
<<http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2005.12.002>>.